

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL**

**MEDIÇÃO DE RESULTADOS NA GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS
TERCEIRIZADOS: UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR PARA
SERVIÇO DE LIMPEZA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO.**

Paulo Roberto Guelfi

**DOURADOS-MS
2023**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL**

**MEDIÇÃO DE RESULTADOS NA GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS
TERCEIRIZADOS: UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR PARA
SERVIÇO DE LIMPEZA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Área de Concentração: Administração Pública
(6.02.02.00-9)

Discente: Paulo Roberto Guelfi

Orientador: Antonio Carlos Vaz Lopes

DOURADOS-MS

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

G925m Guelfi, Paulo Roberto

Medição de resultados na gestão de contratos de serviços terceirizados: uma proposta de reestruturação do IMR para o serviço de limpeza de uma instituição federal de ensino [recurso eletrônico] / Paulo Roberto Guelfi. -- 2023.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Antonio Carlos Vaz Lopes.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2023.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. fiscalização. 2. indicadores. 3. qualidade. 4. público usuário. 5. SERVPERF. I. Lopes, Antonio Carlos Vaz. II. Título.

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

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR PAULO ROBERTO GUELFÍ, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos onze dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e três, às nove horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "***Medição de resultados na gestão de contratos de serviços terceirizados: uma proposta de reestruturação do IMR para o serviço de limpeza do IFSP.***", apresentada pelo mestrando Paulo Roberto Guefí, do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Antonio Carlos Vaz Lopes/UFGD (presidente/orientador), Prof. Dr. Rosemar Jose Hall/UFGD (membro PROFIAP Local), Prof. Dr. Gilberto Martins Santos/UFSM (membro titular externo), Prof. Dr. Robert Armando Espejo/UFMS (membro PROFIAP Rede). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer ao candidato e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado **APROVADO**. O Presidente da Banca atesta a participação dos membros que estiveram presentes de forma remota, conforme declarações anexas. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 11 de abril de 2023.

Prof. Dr. Antonio Carlos Vaz Lopes
Presidente/orientador

Prof. Dr. Rosemar Jose
Hall Membro PROFIAP
Local (Participação)

Remota)
Prof. Dr. Gilberto Martins Santos
Membro Titular Externo
(Participação Remota)

Prof. Dr. Robert Armando
Espejo Membro PROFIAP Rede
(Participação Remota)



Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional Área
de Concentração: Administração Pública
Linha de Pesquisa: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**DECLARAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO À DISTÂNCIA - SÍNCRONA - EM BANCA DE DEFESA DE Mestrado /
UFGD**

Às 09h00 do dia 11/04/2023, participei de forma síncrona com os demais membros que assinam a ata física deste ato público, da banca de Qualificação da Dissertação de Mestrado do candidato Paulo Roberto Guelfi, do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional.

Considerando o trabalho avaliado, as arguições de todos os membros da banca e as respostas dadas pelo candidato, formalizo para fins de registro, por meio deste, minha decisão de que o candidato pode ser considerado APROVADO

Atenciosamente,

Gilberto Martins Santos Universidade
Federal de Santa Maria



Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional

Área de Concentração: Administração Pública

Linha de Pesquisa: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**DECLARAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO À DISTÂNCIA - SÍNCRONA - EM BANCA DE DEFESA DE MESTRADO /
UFGD**

Às 09h00 do dia 11/04/2023, participei de forma síncrona com os demais membros que assinam a ata física deste ato público, da banca de Defesa da Dissertação de Mestrado do candidato Paulo Roberto Guelfi, do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional.

Considerando o trabalho avaliado, as arguições de todos os membros da banca e as respostas dadas pelo candidato, formalizo para fins de registro, por meio deste, minha decisão de que o candidato pode ser considerado APROVADO

Atenciosamente,

Robert Armando Espejo

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



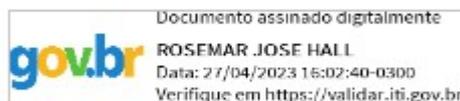
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional Área
de Concentração: Administração Pública
Linha de Pesquisa: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**DECLARAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO À DISTÂNCIA - SÍNCRONA - EM BANCA DE DEFESA DE MESTRADO /
UFGD**

Às 09h00 do dia 11/04/2023, participei de forma síncrona com os demais membros que assinam a ata física deste ato público, da banca de Qualificação da Dissertação de Mestrado do candidato Paulo Roberto Guelfi, do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional.

Considerando o trabalho avaliado, as arguições de todos os membros da banca e as respostas dadas pelo candidato, formalizo para fins de registro, por meio deste, minha decisão de que o candidato pode ser considerado APROVADO.

Atenciosamente,



Rosemar José Hall
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados

EPÍGRAFE

“Muito embora as organizações não sejam criadas apenas para ter pessoas, não existem organizações sem a presença delas.”

Idalberto Chiavenato

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela saúde, pela família, pelos amigos e por iluminar meus caminhos durante o processo de construção dessa dissertação.

A minha esposa Josy, pelo companheirismo, força e suporte durante este desafio.

Aos meus pais, Roberto e Célia, pelo carinho e amor incondicionais e por não medirem esforços para me oportunizar uma boa educação.

Aos meus irmãos, Mateus e Marieli que sempre me apoiaram.

À minha equipe de trabalho no IFSP, pelo apoio, dedicação e pelos debates intensos, sempre buscando o aprimoramento da gestão e a melhor forma de atender ao interesse público.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Antônio Carlos Vaz Lopes, pela dedicação e apoio. À banca examinadora, Prof. Dr. Gilberto Martins Santos, Prof. Dr. Robert Armando Espejo e Prof. Dr. Rosemar José Hall, pelas relevantes contribuições que fizeram no desenvolvimento da pesquisa, com suas ponderações e sugestões de melhorias.

À UFGD e ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	22
1.2 OBJETIVOS.....	23
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO.....	27
2.1 NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	27
2.2 NOVO SERVIÇO PÚBLICO.....	29
2.3 TRANSPARÊNCIA.....	32
2.4 ACCOUNTABILITY.....	34
2.4.1 Accountability na Gestão de Contratos.....	36
2.5 INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 05/2017 – MPDG.....	37
2.5.1 Instrumento de Medição de Resultados (IMR).....	40
2.6 A TERCEIRIZAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	43
2.7 LEI 14.133/2021 – LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	49
2.7 MODELO SERVQUAL.....	51
2.8 MODELO SERVPERF.....	53
2.9 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES ENCONTRADAS.....	55
3 METODOLOGIA.....	58
3.1 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	59
3.1.1 Coleta de dados no portal compras.gov.br.....	60
3.1.2 Coleta de dados no Portal da Transparência.....	64
3.2 ESTUDO DE CASO: UTILIZAÇÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS NO IFSP – CAMPUS PRESIDENTE EPITÁCIO.....	66
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	68
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	68
4.2 ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E IMPLANTAÇÃO DO IMR.....	71
4.3 PANORAMA DA PREVISÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS.....	79
4.4 PREVISÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS NAS IFES.....	88

4.5 PREVISÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS NO IFSP.....	89
4.6 APLICAÇÃO DO IMR NO <i>CAMPUS</i> PRESIDENTE EPITÁCIO.....	93
5 PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR.....	100
5.1 INCLUSÃO DE INDICADOR PARA AVALIAÇÃO DO FISCAL TÉCNICO.....	105
5.2 REESTRUTURAÇÃO E MUDANÇA DA NOMENCLATURA DO INDICADOR 04	106
5.3 AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO INDICADOR QUE MENSURA A RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA.....	106
5.4 PROPOSTA DE NOVO MODELO DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS.....	107
5.4.1 Escala Likert e tratamento estatístico das respostas.....	110
5.4.2 Tamanho da Amostra.....	111
5.5. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE DESCONTO NO PAGAMENTO MENSAL DA CONTRATADA.....	113
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS.....	125
APÊNDICE A — APLICAÇÃO DO IMR ENTRE 02/2018 E 09/2019 - SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL - CONTRATO N.º 01/2018.....	135
APÊNDICE B — PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR.....	137
APÊNDICE C — PRODUTO TÉCNICO - IMR.....	148
ANEXO A — IMR - PREGÃO 06584/2017 UASG 158584.....	169

**MEDICÃO DE RESULTADOS NA GESTÃO DE CONTRATOS DE
TERCEIRIZADOS: UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR PARA
SERVIÇO DE LIMPEZA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO.**

RESUMO: A terceirização passou a fazer parte da rotina da Administração Pública, principalmente após a implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e da promulgação da Lei Federal 9.632/98, agora compondo parte considerável da força de trabalho do serviço público, em especial para o serviço de limpeza. Surge então a necessidade da atualização das ferramentas de gestão para atendimento dessa demanda. Uma das ferramentas criadas é o Instrumento de Medição de Resultados, do qual faz parte a pesquisa de satisfação dos usuários, que ainda não possui um modelo padronizado de referência. Os resultados mostraram que o IMR é amplamente utilizado pela Administração Federal, na gestão dos contratos de serviço de limpeza, porém a pesquisa de satisfação dos usuários ainda é pouco utilizada, sendo que o maior percentual de utilização foi encontrado nas contratações das Instituições Federais de Ensino. No IFSP, o IMR está previsto todos os Editais de contratação de serviços de limpeza, porém a pesquisa de satisfação dos usuários periódica não foi encontrada no período pesquisado. A justificativa da pesquisa deu-se pela ausência de estudos relacionados à participação dos cidadãos nos processos de fiscalização de contratos, conforme definido pela Instrução Normativa n.º 05/2017. A escolha da instituição deveu-se à presença do pesquisador em seu quadro de servidores e sua participação no processo de implementação do IMR. O objetivo desta pesquisa é elaborar uma proposta de reestruturação do IMR utilizado no IFSP- Campus Presidente Epitácio. O caminho metodológico foi a realização de um levantamento da previsão do IMR nos editais da Administração Federal, das Instituições Federais de Ensino e do IFSP, além de um estudo de caso da implementação do IMR e da pesquisa de satisfação dos usuários no IFSP — *Campus* Presidente Epitácio. Como resultado desta pesquisa, foi elaborada uma proposta de reestruturação do IMR, baseada nos pressupostos do Novo Serviço Público, que resultou em: um instrumento de medição com 06 indicadores de desempenho; uma metodologia para cálculo das faixas e percentuais de descontos, baseada nos módulos da planilha de custos, para ser usada como referência; a pesquisa de satisfação dos usuários, utilizando uma adaptação do modelo SERVPERF; e um modelo de tratamento estatístico para os dados das avaliações utilizando o teste z.

Palavras-chave: fiscalização, indicadores, qualidade, público usuário, SERVPERF.

**MEASURING RESULTS IN THE MANAGEMENT OF OUTSOURCED
CONTRACTS: A PROPOSAL FOR RESTRUCTURING THE IMR FOR CLEANING
SERVICE IN A FEDERAL EDUCATION INSTITUTION**

ABSTRACT: Outsourcing has become part of the routine of the Public Administration, especially after the implementation of the Master Plan for Reform of the State Apparatus (PDRAE) and the enactment of Federal Law 9.632/98 and it has become a considerable part of the public service workforce, especially for cleaning. Then, the need to update the management tools to meet this demand arises. One of the tools created is the Results Measurement Instrument, of which the user satisfaction survey is a part, which still does not have a standardized reference model. The results showed that the IMR is widely used by the Federal Administration, in the management of cleaning service contracts, but the user satisfaction survey is still little used, and the highest percentage of use was found in the Federal Education Institutions contracts. In IFSP, the IMR is included in all cleaning services hiring edicts, but the periodic user satisfaction survey was not found in the research period. The justification for the research was due to the lack of studies related to the participation of citizens in contract monitoring processes, as defined by the Normative Instruction n.º 05/2017. The choice of the institution was due to the presence of the researcher in its staff and his participation in the IMR implementation process. The objective of this research is to develop a proposal to improve the IMR used at IFSP - Campus Presidente Epitácio. The methodological path was to carry out a survey of the IMR inclusion in the edicts of the Federal Administration, Federal Education Institutions and IFSP, in addition to a case study of the implementation of the IMR and the user satisfaction survey in IFSP- Campus Presidente Epitácio. As a result of this research, a proposal for restructuring the IMR was prepared, based on the assumptions of the New Public Service, which resulted in: a measurement instrument with 06 performance indicators; a methodology for calculating ranges and percentages of discounts, based on the worksheet modules of costs, to be used as a reference; the user satisfaction survey, using an adaptation of the SERVPERF model; and a statistical treatment model for the evaluation data using the z test.

Keywords: monitoring, indicators, quality, user public, SERVPERF.

LISTAS DE

AGU - Advocacia Geral da União
ANS - Acordo de Nível de Serviço
APT - Administração Pública Tradicional
Cadterc - Cadastro de Serviços Terceirizados
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATSER - Catálogo de Serviços
CEST - Centro de Estudos de Serviços Terceirizados
CF - Constituição Federal
CGU - Corregedoria Geral da União
DFD - Documento de Formalização da Demanda
EP - Estudo Preliminar
EPI - Equipamento de Proteção Individual
ETP - Estudo Técnico Preliminar
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IF - Instituto Federal
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
IFSP - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
IMR - Instrumento de Medição de Resultado
IN - Instrução Normativa
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
M² - Metro quadrado
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC - Ministério da Educação
MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MFP - Modelo por Faixa de Pontuação
MOI - Modelo por Ocorrência ou Indicador
MS - Mato Grosso do Sul
NGP - Nova Gestão Pública
NSP - Novo Serviço Público
PCCTAE - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PR - Pregão

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União

TR - Termo de Referência

UASG - Unidades de Administração de Serviços Gerais

UF - Universidade Federal

UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UG - Unidade Gestora

LISTA DE

Quadro 1 - Principais características do Novo Serviço Público.....	31
Quadro 2 - Etapas da contratação de serviços.....	38
Quadro 3 - Funções da Equipe de Fiscalização de Contrato.....	39
Quadro 4 - Diretrizes para elaboração de Indicadores.....	40
Quadro 5 - Diretrizes para elaboração do IMR segundo a CGU.....	40
Quadro 6 - 10 dicas práticas na elaboração do IMR.....	41
Quadro 7 - Definições de terceirização.....	43
Quadro 8 - Vantagens e desvantagens da terceirização.....	45
Quadro 9 - Diferenças entre os tipos de responsabilidades.....	51
Quadro 10 - Resumo dos modelos de qualidade na literatura.....	52
Quadro 11 - Dimensões da escala SERVQUAL.....	52
Quadro 12 - Itens da escala SERVPERF.....	54
Quadro 13 - Códigos CATSER utilizados.....	61
Quadro 14 - Produtividades: Caderno de Logística vs. Cadterc.....	72
Quadro 15 - Comparativo de frequências: Caderno de Logística vs. Cadterc.....	73
Quadro 16 - Pontuação dos Indicadores.....	75
Quadro 17 - Conceitos de avaliação e adaptação da pontuação.....	76
Quadro 18 - Itens da pesquisa de satisfação do público usuário.....	77
Quadro 19 - Documentos utilizados na elaboração do EP e TR.....	79
Quadro 20 - Previsão do IMR nos editais pesquisados.....	82
Quadro 21 - Referencial utilizado na proposta de reestruturação.....	100
Quadro 22 - Compilado de Acórdãos do TCU sobre medição de resultados.....	102
Quadro 23 - Comparativo entre o IMR adotado e o proposto.....	105
Quadro 24 - Itens da escala SERVPERF desconsiderados.....	108
Quadro 25 - Escala SERVPERF adaptada para o serviço de limpeza.....	109
Quadro 26 - Número de afirmações por dimensão.....	109
Quadro 27 - Módulos da Planilha de custos e seus respectivos percentuais.....	114
Quadro 28 - Cálculo do desconto máximo do IMR.....	115
Quadro 29 - Indicação dos Módulos de Custo por Indicador.....	117
Quadro 30 - Memória de cálculo do desconto por Indicador.....	118
Quadro 31 - Memória de cálculo da pontuação máxima por Indicador.....	119
Quadro 32 - Distribuição dos descontos por Faixa de Pontuação.....	120

LISTAS DE

Tabela 1 - Valores empenhados e mão de obra para o serviço de limpeza.....	24
Tabela 2 - Servidores efetivos vs. Colaboradores terceirizados.....	45
Tabela 3 - Remuneração, trabalhador terceirizado vs. servidor efetivo.....	48
Tabela 4 - Publicações encontradas.....	58
Tabela 5 - Comparativo de valores.....	74
Tabela 6 - Desconto na fatura por faixa de pontuação do IMR.....	75
Tabela 7 - Cálculo do tamanho da amostra.....	112
Tabela 8 - Demonstrativo dos percentuais máximos de desconto do IMR.....	116

LISTA DE

Gráfico 1 - Apresentação do Objeto no Termo de Referência.....	80
Gráfico 2 - Previsão do IMR e Pesquisa de Satisfação dos Usuários.....	83
Gráfico 3 - Modelo de aplicação do desconto no IMR.....	84
Gráfico 4 - Relação entre o MFP e a previsão da Pesquisa de Satisfação.....	85
Gráfico 5 - IMR e Pesquisa de Satisfação dos Usuários nos Editais das IFES.....	88
Gráfico 6 - Documentos de referência utilizados pelo IFSP.....	90
Gráfico 7 - Modelos de aplicação do desconto nos IMR utilizados pelo IFSP.....	92
Gráfico 8 - Distribuição dos percentuais de descontos no faturamento mensal.....	93
Gráfico 9 - Evolução do Indicador 05 em relação ao Indicadores 01 a 04.....	96

1 INTRODUÇÃO

A década de 1990 apresentou mudanças significativas na forma de organização da Administração Pública Brasileira, essas mudanças foram impulsionadas pelo processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988.

O modelo de Administração Pública Tradicional (APT), centrado na burocracia, já vinha perdendo espaço para a Nova Gestão Pública (NGP) desde o início dos anos 1980. A NGP buscava agregar na rotina da Administração Pública conceitos da iniciativa privada, notadamente eficiência, eficácia e redução de custos (BRESSER PEREIRA, 2011).

Esse processo foi acentuado pela Constituição Federal, também chamada de constituição cidadã, que trouxe ou consolidou uma série de direitos sociais. Esses direitos foram acompanhados da elevação dos gastos sociais, que aceleraram o processo de mudança a fim de possibilitar que o Estado garantisse à população o que estava previsto na carta magna.

Um das formas propostas para dar mais eficiência e eficácia à atuação do Estado foi a descentralização administrativa e a terceirização. Essas medidas foram implementadas por meio da reforma administrativa, iniciada em 1995, com o PDRAE (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado).

O PDRAE previa a descentralização e a flexibilização da burocracia, utilizando-se da terceirização das atividades-meio (SOUZA FILHO; CUNHA, 2017). O objetivo do plano era modernizar a estrutura do Estado Brasileiro, incorporando os conceitos de eficiência e eficácia na Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 2002).

Os esforços para promover a terceirização no serviço público antecedem o PDRAE, pois a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, em seus artigos 6º e 10, previa a contratação de serviços por execução indireta (BRASIL, 1993).

Em 1997 são definidas, através do Decreto n.º 2.271/1997, as atividades que poderiam ser terceirizadas. Esse decreto foi revogado pelo Decreto 9.507/1998, que acrescentou uma série de medidas para a contratação de serviços terceirizados, destacando-se o dispositivo sobre a gestão e fiscalização, incluindo a aferição de resultados (BRASIL, 1997, 1998a).

Em 1998 é publicada a Lei 9.632, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal. Essa lei consolida o processo iniciado com

a Lei 8.666/1993 e com o PDRAE, sendo que a partir de sua publicação, os cargos nela listados seriam extintos, não sendo mais providos por concursos públicos, apenas objeto de execução indireta pela contratação de serviços terceirizados (BRASIL, 1998b).

Esse conjunto de medidas levou a uma redução do número de concursos públicos (CONCEIÇÃO, 2019) e consequente aumento do percentual de trabalhadores terceirizados na Administração Pública Federal.

As atividades conhecidas como *facilities* (limpeza, vigilância, portaria, jardinagem, manutenção predial etc.), foram as primeiras atividades a serem objeto de execução indireta.

Essas medidas foram implantadas sob o prisma da NGP na tentativa de melhorar a eficiência e a qualidade no serviço público. Porém, as mudanças trazidas pela NGP não suprimiram a lacuna da APT quanto à *accountability* social, uma vez que os gestores públicos deveriam prestar contas apenas aos seus superiores hierárquicos, sem qualquer obrigação de prestação de contas à sociedade civil (ROCHA, 2011).

As demandas que o serviço público deve atender, não podem ser encaixadas apenas na relação prestador de serviço/cliente, haja vista que o cliente, enquanto cidadão, também é dono do serviço e tem a função decisória, seja no voto ou nos meios de participação das decisões administrativas previstas em leis.

Devido à excessiva visão gerencialista da NGP e sua baixa preocupação com a participação dos cidadãos, surge no final dos anos 1990, o Novo Serviço Público (SANTOS; SELIG, 2014), que procurava suprir as lacunas dos modelos teóricos anteriores, tendo como características, a participação do cidadão nos processos decisórios da Administração Pública e a necessidade constante de aperfeiçoamento da *accountability*.

O Novo Serviço Público reafirmou a necessidade de criar e facilitar a utilização de mecanismos para participação do cidadão na Administração Pública, conforme Denhardt e Denhardt (2000), deve-se promover a participação do cidadão nos processos, tão logo e tão simples quanto possível. Sendo assim, o aumento da participação do cidadão no Planejamento e na Gestão dos serviços terceirizados é uma oportunidade de colocar em prática esse pressuposto do NSP.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei 11.892/2008, como autarquias federais, possuem autonomia orçamentária e

financeira para o desenvolvimento das suas atividades. As decisões referentes à aplicação dos recursos, salvo algumas restrições legais, são tomadas pelos seus dirigentes e conselhos, compostos pela comunidade interna e externa, sem influência direta do Governo Federal. Nesse aspecto, o IFSP dá um passo além, pois os *Campi* possuem autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias, com ampla liberdade na alocação dos recursos.

Dito isso, é possível inserir o cidadão, especialmente o usuário dos serviços nos *Campi*, no planejamento, fiscalização e melhoria dos serviços terceirizados, em especial os serviços de vigilância patrimonial, limpeza e manutenção predial. Tal participação é possível nas diferentes etapas das contratações, desde a definição dos valores a serem lançados na proposta orçamentária até a fiscalização dos serviços. Isso propicia um maior alinhamento dos serviços às necessidades dos usuários, mais qualidade percebida pelo cidadão, redução de custos com a racionalização dos contratos e, o mais importante, a percepção de responsividade da Administração Pública.

Uma das formas já regulamentadas de participação do cidadão na Administração Pública é através do Instrumento de Medição de Resultados (IMR). Conforme a Instrução Normativa n.º 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) a medição de resultados é procedimento obrigatório em todas as contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra da Administração Pública Federal, O IMR é composto por diversos indicadores, que facilitam a gestão do contrato pela equipe de fiscalização e prevê a avaliação periódica dos serviços pelo público usuário, além de ser um instrumento importante de *accountability*, fornecendo informações que facilitam o controle social.

A medição de resultados nos serviços terceirizados de limpeza e conservação predial tem sido objeto de pesquisa de alguns autores, Dias (2019), Kinczeski (2020), Santos, Brito e Silva (2017), Schmitt (2015) e Silva (2018), entre outros, inclusive com a apresentação de propostas de instrumentos de medição de resultados (IMR). Porém, esses estudos, desconsideram a participação do público usuário na avaliação, além de basear suas propostas na premissa que o IMR deve aferir apenas a qualidade do objeto contratado. Ou seja, os fiscais devem apenas verificar se o serviço foi realizado na área contratada e na qualidade estabelecida no Termo de Referência,

sem considerar outros aspectos relacionados com a prestação de serviço, como uniformes, equipamentos de proteção individual, fornecimento de materiais etc.

O Governo Federal, em 2022, segundo o Painel de Custeio Administrativo¹, gastou 2,7 bilhões de reais com o serviço de limpeza, sendo o Ministério da Educação (MEC) responsável por 32% deste valor (R\$ 864,66 milhões). O serviço de limpeza respondeu, em 2022, por 11,10% dos gastos do orçamento de custeio do MEC, que foi de R\$ 7,82 bilhões. Esses números apresentam a importância que os serviços terceirizados de limpeza alcançaram na Administração Pública Federal.

As atividades de limpeza e conservação predial foram umas das primeiras a serem terceirizadas, pois estavam no Decreto 2.271/1997. Desde então, estes serviços são objetos de execução indireta e de publicação de cadernos técnicos de apoio às contratações em diferentes órgãos públicos, notadamente o Caderno de Logística pelo Governo Federal e o Cadterc pelo Governo do Estado de São Paulo.

O serviço de limpeza possui características (produtividade, qualidade, materiais e preço) que facilitam sua parametrização e possibilitam a aplicação do IMR. Também apresenta características que viabilizam a avaliação do público usuário, pois o resultado do serviço pode ser mensurado pelos usuários dos ambientes sem maiores dificuldades, diferente, por exemplo, do serviço de vigilância ostensiva, que o resultado esperado não é facilmente observável, considerando a discricção exigida na prestação do serviço.

A avaliação da qualidade dos serviços terceirizados pelo público usuários ainda é um tema pouco abordado nas pesquisas. Porém, a literatura apresenta diversos modelos de avaliação da qualidade, dos mais específicos até os genéricos, que se aplicam a uma diversidade de atividades. O maior número de estudos encontrados refere-se aos modelos SERVPERF e SERVQUAL, que podem ser adaptados para diversos tipos de serviços.

Após buscas nas bases Google Acadêmico e Capes, foram encontradas diversas pesquisas sobre a aplicação do modelo SERVPERF, como: a avaliação do serviço de refeições em um Restaurante Universitário, de Rodrigues (2021); a aplicação do modelo SERVPERF em um restaurante, de Freitas *et al.* (2019); a aplicação de questionário para avaliação da qualidade dos serviços de um laboratório de informática, de Gonçalves, Freitas e Belderrain (2010); e uma comparação entre

¹ <https://paineldecusteio.economia.gov.br/custeio.html>

os modelos SERVPERF e SERVQUAL, de Souto e Correia-Neto (2017). Porém, nenhuma delas trata da avaliação do serviço de limpeza.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A gestão de contratos dos serviços terceirizados na Administração Pública Federal e no Instituto Federal de São Paulo — Campus Presidente Epitácio, deve ser realizada conforme as normas e legislação vigentes, e uma das exigências é a medição de resultados com a participação dos usuários na avaliação da qualidade dos serviços.

A fiscalização pela administração pública deve aferir a qualidade e quantidade dos materiais fornecidos pela contratada, checar a execução e a qualidade da prestação do serviço e o cumprimento das cláusulas contratuais, dedicando especial atenção ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada (OLIVEIRA-JUNIOR; SANTOS, 2016). Deve ser garantida, ainda, a participação do público usuário no processo (KINCZESKI, 2020). Logo, a medição de resultados de um contrato de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra exige uma abordagem que contemple os diferentes aspectos.

Kinczeski (2020) propõe um conjunto de melhorias, dentre elas a promoção da transparência (divulgação dos fiscais e gestores dos contratados), a ampliação da fiscalização administrativa, a definição de carga e de rotina de trabalho da equipe de fiscalização e a ampliação da fiscalização pelo público usuário. Essas medidas procuram melhorar a gestão de contratos, tanto do ponto de vista dos Servidores e da Administração Pública, quanto do público usuário dos serviços.

Essa necessidade de melhoria dos instrumentos de fiscalização é reforçada por Szulzevski (2021), que acrescenta que muitas instituições ainda não utilizam o IMR, mesmo estando previsto em seus editais de contratação. Segundo a autora, tal fato é atribuído à falta de um modelo padronizado de instrumento de medição, dificultando a previsão e a implementação da medição de resultados pelos gestores públicos.

O Instrumento de Medição de Resultados (IMR) é uma ferramenta útil para a gestão de contratos, devendo considerar as diferentes dimensões envolvidas (CRUZ; MACHADO, 2020), ao utilizar uma abordagem gerencial ágil, em relação ao que estava disponível aos fiscais, antes da IN nº 05/2017, que consistia na verificação de quantidade do serviço e constatada irregularidade, procedia-se com a adequação do

pagamento e a solicitação de providências por meio de processo administrativo. O processo administrativo, por sua vez, é um procedimento moroso e inadequado para garantir o nível de qualidade para o usuário em tempo hábil, por ter um viés sancionatório e não gerencial como o IMR.

Neste contexto, este trabalho tem em vista responder a seguinte questão de pesquisa: como o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) pode favorecer a participação da sociedade no gerenciamento de contratos de serviços terceirizados, em especial o de limpeza, em uma Instituição Federal de Ensino?

1.2 OBJETIVOS

Esta pesquisa tem como objetivo geral elaborar uma proposta de reestruturação do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) do serviço de limpeza para o IFSP — *Campus* Presidente Epitácio, que possa promover a participação da sociedade na gestão e fiscalização de contratos. Para isso, tem-se como objetivos específicos:

- Verificar a inclusão do IMR e da Pesquisa de Satisfação dos Usuários nos editais de contratação do serviço continuado de limpeza e conservação predial na Administração Pública Federal;
- Identificar as melhores práticas de medição de resultados para confecção da proposta de reestruturação do IMR;
- Analisar o processo de implantação do IMR e da Pesquisa de Satisfação dos Usuários no IFSP — *Campus* Presidente Epitácio com base na análise dos processos de contratação e pagamento do serviço de limpeza e levantar os pontos fracos que necessitam de melhoria.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

As demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade aumentam gradativamente, contudo os recursos públicos são cada vez mais escassos, trazendo o desafio aos Gestores Públicos de buscar eficácia e eficiência nos gastos públicos. Na tentativa de solucionar esse problema, em 1995, iniciou-se na esfera federal, a reforma administrativa, trazendo os conceitos de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, elementos estes inspirados na gestão de empresas privadas e

que realizariam oposição ao modelo burocrático tradicional de administração pública (BRESSER PEREIRA, 2002).

A reforma administrativa trouxe a terceirização, com a publicação da Lei n.º 9.632/1998, onde os serviços de limpeza, segurança patrimonial, portaria e manutenção predial passaram a ser executados por empresas terceirizadas, contratadas por licitações públicas (BRASIL, 1998b).

A terceirização gerou duas grandes mudanças: primeiramente exigiu que a administração adequasse suas rotinas administrativas para planejar, contratar e fiscalizar tais serviços, envolvendo considerável número de servidores nessas atividades. As contratações e a fiscalização desses serviços são atualmente regidas pela IN n.º 05/2017, que determina que os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra sejam fiscalizados por uma equipe mínima de 03 servidores (fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor do contrato), cada um com atribuições específicas, com um substituto para cada função (BRASIL, 2017a).

Em segundo lugar, parte do orçamento público foi destinado a custear os serviços terceirizados. Em consulta ao Painel Orçamentário², verificou-se que o *Campus* Presidente Epitácio do IFSP, no período entre 2019 e 2022, empenhou aproximadamente 10,6% (R\$ 902,63 mil) do seu orçamento de custeio (R\$ 8,47 milhões) para o serviço de limpeza. Expandindo a pesquisa para a totalidade do IFSP (todos os *Campi* e a Reitoria), foram gastos no quadriênio 2019 – 2022, 11% (R\$ 44,14 milhões) do orçamento de custeio com limpeza e conservação predial.

Tabela 01 – Valores empenhados e mão de obra para o serviço de limpeza

Ano	IFSP		Campus Presidente Epitácio	
	Valor Empenhado	Terceirizados	Valor Empenhado	Terceirizados
2019	R\$ 11.459.321	243	R\$ 227.731	5
2020	R\$ 12.095.977	223	R\$ 207.211	5
2021	R\$ 9.261.513	208	R\$ 210.789	5
2022	R\$ 11.322.471	229	R\$ 256.898	5

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

² <https://ifsp.edu.br/comunidade/125-assuntos/administracao/administracao-botao/1720-painel-orcamentario>

Destaca-se que há um contingente ainda maior de colaboradores terceirizados no IFSP: em setembro de 2022, o número de colaboradores prestando serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra era de 618³ pessoas, representando 11,10% do total da força de trabalho do IFSP (servidores⁴ + trabalhadores terceirizados). Os gastos em 2022 com locação de mão de obra no IFSP representaram 32% (R\$ 34,07 milhões) do orçamento de custeio, que foi de R\$ 106,25 milhões. Nota-se, assim, que as despesas com a terceirização competem com os gastos de custeio das atividades fins do IFSP, substancialmente.

Ainda que inúmeros colaboradores estejam diretamente alocados nesses serviços, o que prevalece é sua mercantilização, sendo contratados (pela Administração Pública) e ofertados (pelas empresas) pela lógica do mínimo custo e máximo lucro (SILVA; MENEZES; VASCONCELOS, 2018). Fato este que, por muito tempo, exigiu recorrentes mudanças na legislação para correção de problemas com a terceirização.

Tal problemática pode ser verificada no número de estudos acadêmicos sobre gestão e fiscalização de contratos, Vieira (2015), Almeida (2009) e Alves (2004), focando nas responsabilidades da Administração, na atuação dos Fiscais de Contrato e na redução de custos e eficiência dos serviços.

Neste contexto, além de atender às normas legais e às melhores práticas de gestão pública, é importante inserir a sociedade, de maneira efetiva no planejamento e avaliação dos serviços, possibilitando contratações mais alinhadas com as demandas quantitativas e qualitativas dos cidadãos (responsividade da Administração Pública), como também incentivar a participação dos cidadãos, tornando a gestão aberta e acessível (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Por essas razões, é necessário o aperfeiçoamento dos instrumentos de medição de desempenho, tornando-os mais efetivos no controle de custos, e o aprimoramento da qualidade do serviço prestado, por meio da parametrização dos indicadores de desempenho e do controle social, pois a IN n.º 05/2017 apresenta apenas um modelo de como construir os indicadores.

³ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/terceirizados/arquivos/terceirizados202209.csv>

⁴ <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>

Segundo as pesquisas, em geral, o IMR é direcionado para medição do resultado do serviço, não considerando indicadores importantes que garantem a qualidade do serviço ao usuário final, reduzem os custos de fiscalização, mitigam os riscos da contratação e proporcionam maior segurança jurídica aos fiscais de contrato e para a Administração Pública.

Dito isto, justifica-se essa pesquisa para apresentação de uma proposta de reestruturação do IMR, com um número de indicadores suficiente para garantir a qualidade do serviço, uma fiscalização com custo módico para a Administração Pública, a mitigação de riscos ações trabalhistas, a atuação dos fiscais com segurança, o atendimento do interesse público e a participação dos cidadãos na fiscalização, conforme determinado na IN n.º 05/2017.

2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO

A legislação da Administração Pública vem se aperfeiçoando ao longo do tempo com a adoção de novas regras, principalmente no sentido de dar mais transparência aos atos públicos, aperfeiçoar a gestão e o controle dos serviços terceirizados. Diante disso, novos conceitos, amplamente utilizados em vários países, vêm sendo incorporados na gestão da coisa pública brasileira, como a Nova Gestão Pública, Transparência, *Accountability* e o Novo Serviço Público.

A terceirização na Administração Pública possibilitou que atividades consideradas meio sejam realizadas por empresas contratadas. Nesse contexto é necessário incluir a participação ativa do cidadão, exigindo maior transparência e *accountability* dos gestores públicos.

Nesta revisão bibliográfica serão apresentados os conceitos teóricos sobre a gestão pública; os principais componentes legais que norteiam a contratação e a gestão dos serviços terceirizados; os modelos de avaliação da qualidade de serviço SERVPERF e SERVQUAL; e as pesquisas relacionadas à medição de resultados em contratos de serviços continuados.

2.1 NOVA GESTÃO PÚBLICA

A Nova Gestão Pública (NGP) surgiu da necessidade de resposta à grande crise do Estado dos anos 1980 e a globalização, fenômenos que forçaram uma redefinição das funções do estado e seu funcionamento interno (BRESSER PEREIRA, 2002).

Essas mudanças vêm ocorrendo desde o final da Segunda Guerra Mundial, ainda que paulatinamente, quando os conceitos amplamente utilizados nas empresas privadas ganharam força na administração pública. A descentralização e flexibilização administrativas passam a ser adotadas por diversos governos, mas no Brasil, inicia-se tardiamente, apenas na década de 1990 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), posteriormente à crise do Estado enfrentada pelo país desde a década de 1980 (BRESSER PEREIRA, 1996). A Nova Gestão Pública foi se delineando ao longo do tempo, adquirindo os seguintes contornos:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 11).

Segundo Sano (2003), o novo conceito de público, trazido pelo Plano Diretor do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), além da proposta de flexibilização, com o modelo gerencial de administração pública, propunha que os serviços públicos fossem pautados por metas de produtividade e qualidade, assim como na iniciativa privada, visando a satisfação dos clientes que demandam os serviços. O Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado de 1995, define essa mudança de paradigma como:

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas (BRASIL, 1995, p 11).

A gestão por resultados é um dos principais elementos da Nova Gestão Pública, tomando parte em quase todas as reformas ou modernizações administrativas pelo mundo. A gestão por resultado direciona o foco das atividades para o alcance dos resultados, relegando os procedimentos e controles burocráticos ao segundo plano. Como é de se esperar em uma gestão direcionada a resultados, as atividades de avaliação têm papel fundamental, sendo seus resultados utilizados para quantificar o cumprimento dos objetivos anteriormente traçados (PROULX; MACHIAVELLI, 2005).

Cabe esclarecer que esse modelo não descarta por completo as bases do modelo burocrático tradicional, mas propõe ir além da legalidade e conformidade dos atos administrativos, buscando como elemento central, resultados para a sociedade (DINIZ *et al.*, 2006). As bases da administração por resultados são:

- a) quadro estratégico responsável pela formulação da estratégia referente à meta da organização e os meios necessários para alcançá-la;
- b) delegação, habilitação e responsabilização;
- c) concentração em resultados pela eliminação de controles inúteis;
- d) implementação de um sistema de *reporting* e de comunicação (ZEGHAL *apud* DINIZ *et al*, 2006, p. 04).

Para implementação da Administração por Resultados é necessário abandonar o excesso de burocracia e manter os controles apenas ao nível essencial, eliminando barreiras e limitações para obtenção dos resultados pretendidos. O processo de comunicação e informação deve se concentrar no fluxo de informações completas e úteis. Sendo o compromisso, a responsabilidade e o envolvimento, fatores que devem direcionar o agente público na condução da máquina administrativa na busca por resultados concretos (DINIZ *et al.*, 2006).

2.2 NOVO SERVIÇO PÚBLICO

As mudanças propostas pela Nova Gestão Pública trouxeram avanços importantes para o Setor Público, porém não proporcionaram uma ruptura completa em relação ao modelo de administração burocrática. Os novos modelos incorporam as características dos anteriores e propõem avanços referentes às falhas. O modelo burocrático traz o profissionalismo e a capacitação dos agentes públicos (restrito à conformidade de leis e normas), seguido pelo modelo gerencial (NGP), que inseriu os conceitos de eficiência e competitividade e por fim o Novo Serviço Público (NSP) agrega a colaboração e a efetividade (ANGELIS, 2022).

Ainda segundo o autor, o NSP, em sua matriz sociocêntrica, apresenta duas vertentes para as organizações com perspectiva pluralista:

- 1) Gerencial identificada com as modernas técnicas de gestão e com a descentralização, centrada no aumento da eficiência e da produtividade.
- 2) Participação cidadã e no controle social, voltada especialmente para a realização de experiências inovadoras e busca da equidade, da eficiência e da efetividade, análise *ex ante* e *ex post* do resultado do ponto de vista do beneficiário (ANGELIS, 2022, p. 15-16).

Percebe-se a clara incorporação da perspectiva gerencial no NSP, somado a uma efetivação da participação dos cidadãos. O NSP traz o cidadão para o núcleo da Administração, tirando-o da posição de cliente e inserindo-o nas etapas de planejamento e fiscalização dos atos administrativos, sendo necessário destacar a

ênfase no *accountability*, que deve alcançar os agentes públicos eleitos, como também os administradores públicos (ANGELIS, 2022).

Essa visão gerencial é mais bem traduzida no conceito de eficiência alocativa, a qual é a habilidade que as organizações possuem de otimizar a utilização dos insumos, considerando os custos (FERREIRA; GOMES, 2009), a fim de proporcionar uma alocação socialmente eficaz, considerando a escassez dos recursos, sejam eles financeiros ou humanos.

Essa perspectiva dual (gerencial e cidadã) aventada por Angelis (2022) já era reconhecida por Denhardt e Denhardt (2000) que afirmam que a eficiência e a produtividade devem ser observadas pelos gestores públicos, porém em uma perspectiva mais ampla, considerando o interesse público e os valores democráticos.

Assim, tem-se um avanço no sentido de ultrapassar os conceitos de eficiência e eficácia, defendidos pela Nova Gestão Pública, alcançando o conceito de efetividade, defendido por Torres (2004), como a averiguação da real necessidade e oportunidades das ações da Administração Pública, evidenciando os setores beneficiados em detrimento dos outros atores sociais. Ainda sobre a efetividade:

Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Outro ponto a destacar é a importância dada aos servidores públicos nessa nova abordagem: cabe a eles materializar e fomentar a participação democrática dos cidadãos nos processos decisórios. Somando-se a isso, o Novo Serviço Público defende que os Administradores Públicos, inclusive os mais próximos aos cidadãos, estejam sujeitos ao *accountability*, e não apenas os agentes eleitos, consolidando a participação da sociedade no planejamento, execução e fiscalização dos gastos públicos (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

O quadro 1 apresenta uma síntese das ideias que melhor representam o Novo Serviço Público:

Quadro 1 – Principais características do Novo Serviço Público

Sirva cidadãos, não clientes	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores compartilhados em vez da agregação de interesses próprios. Portanto, os servidores públicos não se limitam a responder às demandas dos “clientes”, mas sim focar na construção de relacionamentos de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.
Busque o Interesse Público	Os administradores públicos devem contribuir para construir uma noção coletiva e compartilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas impulsionadas por escolhas individuais. Ao contrário, é a criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada.
Valorize a Cidadania sobre o Empreendedorismo	O interesse público é melhor promovido por servidores públicos e cidadãos comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores agindo como se o dinheiro público fosse seu.
Pense estrategicamente, aja democraticamente	Políticas e programas que vão ao encontro das necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável por meio de esforços coletivos e processos colaborativos.
Reconheça que a <i>accountability</i> não é simples	Os servidores públicos devem estar atentos a mais do que o mercado; eles também devem atender aos requisitos legais e constitucionais, valores comunitários, normas políticas, padrões e interesses dos cidadãos.
Servir em vez de dirigir	É cada vez mais importante para os servidores públicos usar a liderança compartilhada e baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e atender seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou orientar a sociedade em novos rumos.
Valorize as pessoas, não apenas a produtividade	As organizações públicas e as redes das quais participam têm maior probabilidade de serem bem-sucedidas no longo prazo se forem operadas por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada baseada no respeito por todas as pessoas.

Fonte: Denhardt e Denhardt (2007)

Observa-se, no quadro 1, o papel central do cidadão na atuação da Administração Pública, que passa de uma abordagem de cliente consumidor de serviços planejados, orçados e ofertados, para uma perspectiva participativa, onde o cidadão é chamado a participar desde a etapa de planejamento, na tentativa de fomentar a participação da sociedade.

2.3 TRANSPARÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 traz cinco princípios explícitos a serem seguidos pela Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todos devem ser observados na gestão de contratos, porém no contexto da *accountability* e participação do cidadão, a publicidade se destaca, por ser este princípio constitucional que determina que os atos praticados pela Administração sejam amplamente divulgados.

Essa divulgação abrange o trabalho diário nos órgãos públicos, licitações, contratos, nomeações e exonerações de servidores, dados referentes à gestão fiscal (disciplinado pela Lei n.º 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal) entre tantos outros que devem ser amplamente publicizados, inclusive por meios eletrônicos.

Logo em seu inciso XXXIII do art. 5º, a CF/88 traz:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

A carta magna em seu artigo 37, que trata dos princípios que devem ser seguidos pela Administração Pública, em seu § 3º diz: “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente”, entre outros itens, “II — o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. Em 2011 essa lei foi promulgada, sob o n.º 12.527/2011, regulamentando o acesso a informações, conforme previsto anteriormente e dispendo sobre os procedimentos para garantir esse acesso:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011)

Em 2016, em atendimento a Lei 12.527/2011, foi editado o Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, com os seguintes objetivos, conforme seu art. 1º:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;

IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e a melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;

VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;

VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e

IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada (BRASIL, 2011).

Após leitura do trecho é possível verificar a importância dada à transparência dos atos administrativos. Além da regulamentação de dados abertos, o artigo traz a importância de aprimorar a cultura de transparência e a disponibilização de informações, com exceção apenas às informações com expressa vedação de acesso. Tal decreto evidencia uma quebra de paradigma, sendo agora a divulgação das informações, a regra, e o sigilo, a exceção. Por fim, dos objetivos deste decreto, pode-se destacar a menção ao fomento do controle social e a construção de ambiente de gestão participativa, só possíveis devido ao acesso crescente às informações.

Além dos Poderes Legislativo e Executivo editarem normas referentes à publicidade e à transparência, os órgãos de controle da Administração Pública vêm sistematicamente trabalhando esses temas. A Controladoria-Geral da União (CGU), criou em 2004 o Portal da Transparência, que permite o acompanhamento da arrecadação e aplicação dos recursos na esfera federal e oferece dados que facilitam o controle social. Com relação à execução orçamentária e financeira das receitas e

das despesas, o Guia de implantação de Portal da Transparência (2013) explica que é possível realizar consulta sobre dados detalhados de unidades gestoras do Poder Executivo Federal, sendo os mesmos atualizados diariamente (BRASIL, 2013).

O Portal do Senado publicou a definição de Transparência Ativa como: “princípio que exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de terem sido solicitadas” (BRASIL, 2017b). Assim, como relatam Chiariello *et al.*:

A transparência na administração pública é a intrínseca relação entre Estado e cidadão. A clareza e o fácil acesso à gestão dos recursos públicos são um estímulo à consciência ética e, em última instância, asseguram a *accountability* (CHIARIELLO *et al.*, 2018, p. 47).

Porém, apesar dos avanços após a promulgação da Constituição Federal de 1988, da crescente demanda da sociedade por mais transparência dos atos do governo, houve um retrocesso no atendimento à Lei de Acesso à Informação, conforme o relatório da Transparência Brasil (2021), que traz um balanço de dez anos após sua sanção: há uma piora na qualidade do atendimento a pedidos de informação no período de 2019 a 2021, com alto índice de negativas a esses pedidos.

O relatório ainda aponta que os maiores motivos pelos quais foram apresentados recursos contra negativas de informações ou respostas insatisfatórias são “informação incompleta” ou “informação recebida não corresponde à solicitada”. Assim, se quando solicitadas pontualmente, as informações prestadas muitas vezes não atendem às expectativas, como apontado no relatório da Transparência Brasil (2021), emerge a preocupação com as informações disponibilizadas via transparência ativa. Ou seja, se as solicitações específicas não estão atendendo às demandas dos cidadãos, as informações disponibilizadas via transparência ativa têm grandes chances de serem genéricas, pouco detalhadas ou demasiado técnicas, impossibilitando ou inviabilizando a compreensão pelo cidadão comum.

2.4 ACCOUNTABILITY

A *accountability* é parte essencial das novas abordagens da Administração Pública, e apesar de ser tema recorrente em muitos trabalhos, ainda há dificuldades na tradução do termo para a língua portuguesa. Porém, de maneira sintética, pode ser

entendido com a responsabilidade de uma pessoa prestar contas à outra devido à delegação de responsabilidade, podendo a pessoa que recebeu a delegação ser responsabilizada por seus atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Para melhor compreensão do termo, segue a definição de Siu (2011, p. 85):

Accountability é o dever de prestar contas. Esse dever aparece quando uma pessoa ou entidade assume a responsabilidade de gerir uma soma de recursos. Nem sempre esses recursos são financeiros, podem ser materiais, patrimoniais, humanos, naturais, e muitos outros. O conceito de *accountability* é aplicável tanto ao poder público, quanto ao setor privado, basta existir a responsabilidade na gestão de recursos de terceiros que o dever de prestar contas aparece.

O termo *accountability*, conforme Rocha (2011), possui divisões, originalmente propostas por O'Donnell (1998). A *accountability* vertical significa a participação da sociedade, premiando ou punindo por meio do voto, ou ainda por outros mecanismos de pressão política e a horizontal significa a mútua fiscalização entre os poderes públicos, também conhecida por *check and balances*. O autor ainda cita a *accountability* social, sendo “aquela exercida diretamente pela sociedade (cidadãos e entidades da sociedade civil, inclusive imprensa) sobre os agentes públicos eleitos, nomeados e permanentes” e a *accountability* institucional, “aquela exercida pelo aparato do estado (poderes e órgãos) sobre os seus próprios órgãos e agentes” (ROCHA, 2011, p. 87).

Ainda de acordo com o autor, sob o prisma da teoria da Administração Pública Tradicional (APT), os agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes) não são necessariamente submetidos à *accountability* social, já que a eles compete apenas a implementação das políticas públicas já decididas. A esses agentes recai então a *accountability* institucional, uma vez que devem desenvolver essas políticas conforme as regras e procedimentos estabelecidos.

Entretanto, as novas teorias da Administração Pública trazem mais do que apenas seguir regras e procedimentos. A Nova Gestão Pública (NGP) tem seu foco nos resultados, visando à eficiência e eficácia, e a teoria do Novo Serviço Público (NSP) acrescenta a isso uma preocupação quanto à conduta do servidor público, o atendimento aos interesses dos cidadãos e a efetividade.

Em qualquer dos modelos, a necessidade de *accountability* é clara e cabe aos agentes públicos a prestação de contas à sociedade. Chiariello *et al.* (2018) destacam que, para uma *accountability* efetiva, é essencial que se tenha transparência, não se

tratando apenas em disponibilizar informações, mas que elas sejam fáceis para o cidadão entender, interpretar, monitorar e avaliar o processo de execução orçamentária.

Rocha (2011) comenta que desenvolver processos de avaliação e responsabilização dos agentes públicos é um dos problemas-chave dos regimes democráticos modernos. Porém, apenas desenvolver tais processos, não é suficiente para a preservação da democracia, sendo indispensável a participação dos cidadãos, tanto no que tange à escolha dos governantes, quanto na vigilância de suas ações. Para a efetivação da participação social, as informações precisam ser precisas e confiáveis, para que os cidadãos possam exigir explicação ou alteração das ações dos representantes (ROCHA, 2011).⁵

Segundo o Ministério da Justiça, “o controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas” Assim, todo o arcabouço legal, a *accountability* e o Novo Serviço Público, dentre outros fatores, estão conduzindo a sociedade a um novo papel.

Inicialmente o controle era realizado apenas nas eleições, na seleção dos candidatos e suas propostas, restando à sociedade resignar-se de suas escolhas até o próximo pleito.

Com a evolução da legislação e dos meios de comunicação (internet e governo eletrônico), as despesas e atos administrativos podem ser acompanhados de perto, o que levou ao grau atual, ainda que em processo de consolidação, da atuação da sociedade para além da fiscalização da conformidade dos atos e gastos públicos, para uma participação no acompanhamento e com destaque, na formulação de políticas públicas.

2.4.1 Accountability na Gestão de Contratos

No contexto da gestão de contratos, a classificação elaborada por Rocha (2011), *accountability* institucional e *accountability* social, são as mais relevantes. Seus estudos apontam que existe um déficit de *accountability* social dos administradores públicos, quando se consideram os modelos teóricos da

⁵ <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/6871>

administração pública tradicional, com foco apenas na conformidade dos atos em relação às normas, e da Nova Gestão Pública, com interesse nos resultados.

Tais déficits derivam da dificuldade do controle social dos atos dos administradores públicos, tanto na APT quanto na NGP, a prestação contas deve-se apenas aos seus superiores hierárquicos, aos agentes eleitos e a outras agências de governo (*accountability* institucional), não cabendo a prestação contas à sociedade.

Tal entrave tenta ser resolvido no modelo teórico do Novo Serviço Público, que teoriza uma abordagem multifacetada da *accountability*, abrangendo o enfoque da conformidade e de resultados dos modelos teóricos anteriores, e ainda insere no rol de responsabilidade dos administradores públicos a responsividade (capacidade de resposta do governo às necessidades e preferências dos cidadãos), a atuação ética e moral no exercício da função pública e a defesa dos princípios democráticos e do interesse público (ROCHA, 2011).

2.5 INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 05/2017 – MPDG

A gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados é regida no governo federal pela Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017 (IN n.º 05/2017), que dispõe sobre as regras e procedimentos para contratação e execução de serviços sob o regime de execução indireta.

Essa instrução normativa traz uma gama de procedimentos que avançam em direção ao modelo do Novo Serviço Público, tais como: necessidade de planejamento (elaboração do Estudo Preliminar), práticas sustentáveis, alinhamento com o plano estratégico da Administração contratante, gerenciamento de riscos, medição de resultados e por fim, a previsão de avaliação dos serviços pelo público usuário, que deve ser realizada por meio de pesquisa de satisfação junto aos usuários para aferir os resultados da prestação dos serviços (BRASIL, 2017a).

A ênfase no planejamento dada pela nova instrução pode ser verificada principalmente pela exigência de várias etapas e procedimentos, visando a contratação mais adequada às necessidades da Administração, conforme o quadro 2:

Quadro 2 – Etapas da contratação de serviços

Etapa	Documento/Ato	Descrição
01	Elaboração do DFD	O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é o marco inicial da contratação, tendo como elementos básicos a justificativa, quantidade e previsão de início do serviço a ser contratado e indicação dos servidores que irão compor a equipe de planejamento e equipe de fiscalização.
02	Nomeação da Equipe de Planejamento	A Autoridade competente nomeia a equipe que será responsável pela elaboração dos Estudos Preliminares e Mapa de Risco.
03	Elaboração do Estudo Preliminar (EP)	O Estudo Preliminar (EP) deve propor soluções para a necessidade apontada no DFD, inclusive com prospecção de soluções oferecidas no mercado, levantar os requisitos da contratação, estimar quantidades e suas respectivas memórias de cálculo, estimar preços e apontar e justificar a escolha de uma solução.
04	Gerenciamento de Riscos	Equipe de planejamento deve identificar, analisar, tratar os riscos ou propor ações de contingência referente aos riscos da fase de planejamento da contratação, o gerenciamento materializa-se no Mapa de Riscos, que deve ser atualizado ao menos: ao final do Estudo Preliminar, ao final da Elaboração do Termo de Referência, após a seleção do fornecedor e durante a execução do contrato, após eventos relevantes apontados pela equipe de fiscalização.
05	Elaboração do Termo de Referência TR	O Termo de Referência (TR) é elaborado a partir dos estudos Preliminares utilizando-se dos modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU), além das informações contidas nos documentos anteriores, deve constar o modelo de gestão do contrato, forma de seleção do fornecedor e critérios de medição e pagamento dos serviços.
06	Seleção do Fornecedor	Nesta etapa é elaborada uma minuta de edital, utilizando-se dos modelos disponibilizados pela AGU, o processo de contratação é então enviado para parecer jurídico, após emitido o parecer o pregão é publicado. Após a sessão eletrônica o objeto da licitação (serviço) é adjudicado e homologado, sendo a contratação formalizada pela confecção de contrato, devidamente assinado pela Autoridade Competente e pela empresa Contratada e publicado na Imprensa Nacional.
07	Gestão do Contrato	Após a assinatura do Contrato, a Autoridade competente nomeia a equipe de fiscalização, conforme o quadro 03.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a)

A gestão do contrato, conforme definida pela IN n.º 05/2017, é uma atividade contínua e exercida sob os termos dos documentos que regem todo o processo de

contratação, devendo a atuação da equipe de fiscalização garantir o avençado e ainda ser executada de forma preventiva, rotineira e sistemática (BRASIL, 2017a). Devido à alta complexidade do trabalho e os riscos envolvidos, a fiscalização dos contratos foi dividida conforme o quadro 3:

Quadro 3 – Funções da Equipe de Fiscalização de Contrato

Função	Descrição
Gestão da Execução do Contrato	Responsável pela coordenação das fiscalizações técnica e administrativa e pelo gerenciamento do contrato (alteração, prorrogação, sanções etc.).
Fiscalização Técnica	Tem a função de acompanhar a execução do contrato, em seus aspectos práticos, auferindo quantidades, rotinas e qualidade dos serviços contratados.
Fiscalização Administrativa	Acompanha os aspectos administrativos da contratação, para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra realiza o acompanhamento do adimplemento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais da contratada.
Fiscalização Setorial	Acompanhamento do contrato quando ele é executado em setores ou unidades desconcentradas do órgão, ou entidade.
Fiscalização pelo Público Usuário	Afere os resultados da prestação de serviço através de pesquisa de satisfação do público usuário.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a)

O Art. 40, inciso V da IN n.º 05/2017 dispõe que a fiscalização pelo público usuário será realizada por meio de pesquisa de satisfação, onde serão aferidos os resultados dos serviços, os recursos materiais empregados e os procedimentos utilizados pela prestadora de serviços, caso existam outros fatores relevantes a serem considerados, a Administração poderá incluí-los na pesquisa de satisfação (BRASIL, 2017a).

A fiscalização pelo público usuário, materializada pela pesquisa de satisfação dos usuários, conforme o Art. 47, inciso VI da IN n.º 05/2017, é um dos seis critérios que devem ser aferidos durante a fiscalização dos contratos, sendo os demais: resultado da prestação do serviço, recursos humanos disponibilizados, qualidade e quantidade dos materiais utilizados, cumprimento das rotinas estabelecidas no Termo de Referência e demais obrigações contratuais (BRASIL, 2017a).

2.5.1 Instrumento de Medição de Resultados (IMR)

Os requisitos de qualidade e quantidade definidos no processo de contratação, em especial no Estudo Preliminar e no Termo de Referência, são utilizados na confecção do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que consiste na transcrição desses critérios em bases compreensíveis, de forma objetiva e observável, sendo possível a comparação entre o que era esperado da contratada com o que de fato foi entregue. Após essa aferição, o pagamento é ajustado conforme a pontuação obtida.

A IN n.º 05/2017 apresenta algumas orientações para a formulação do modelo de gestão do contrato, dentre elas, as diretrizes para o estabelecimento dos indicadores de desempenho, conforme o quadro 4:

Quadro 4 – Diretrizes para elaboração de Indicadores

Considerar as atividades relevantes ou críticas para a qualidade e/ou resultado esperado.
Prever fatores fora do controle da contratada.
Os indicadores devem ser: mensuráveis, facilmente compreensíveis, relevantes, adequados e facilmente coletáveis.
Evitar indicadores complexos ou sobrepostos.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a)

Consoante o quadro 4, a construção dos indicadores deve considerar os aspectos relevantes e mensuráveis, porém não fixa quais são esses indicadores. Essa flexibilidade torna as atividades de planejamento da contratação ainda mais importantes, pois a Equipe de Planejamento da contratação deve entender os objetivos e os resultados esperados da contratação para a definição dos Indicadores de Desempenho.

A CGU, no Projeto de Auditoria 937064, apresenta uma lista de diretrizes para elaboração do IMR, conforme o quadro 5:

Quadro 5 – Diretrizes para elaboração do IMR segundo a CGU

I-Estabelecer unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado.
II-Estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada.

III- Identificar os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços, com base nas atividades mais relevantes ou críticas que impliquem na qualidade da prestação dos serviços e nos resultados esperados.

IV-Estabelecer indicadores que reflitam fatores que estão sob controle do prestador do serviço.

V-Prever fatores que estejam fora do controle do prestador e que possam interferir no atendimento das metas.

Fonte: Adaptado de Brasil (2021a)

Cruz e Machado (2020) apresentam um rol de boas práticas para elaboração do IMR, conforme o quadro 6:

Quadro 6 – 10 dicas práticas na elaboração do IMR

01-Três a cinco Indicadores são a quantidade ideal para um IMR.
02-Indicadores devem se referir ao atingimento de resultados da contratação, e não as obrigações de meio, exemplo: gestão de pessoal da contratada.
03-Inserir uma faixa de tolerância, por exemplo: 97% dos resultados alcançados não implicam em redução no pagamento.
04-Atenção para a definição das faixas de redução de pagamento, evitando que um número esteja em duas faixas.
05-Usar termos como: redução do pagamento, adequação de pagamento ou descontos para os ajustes derivados da aplicação do IMR, abstendo-se dos termos: multa, sanção ou penalidade.
06-Os ajustes no pagamento não devem possuir percentuais aplicados nas penalidades, sendo um percentual máximo aceitável de até 10% sobre o pagamento.
07-Conceder prazo para justificativa de não atingimento das metas, sendo recomendável o prazo de 02 dias.
08-Caso prevista, a pesquisa de satisfação dos usuários deve passar por tratamento para exclusão das avaliações discrepantes e ter peso menor que a avaliação do fiscal
09-Estabelecer faixa mínima de tolerância de pontuação. Caso os resultados fiquem abaixo, as penalidades podem estar no próprio IMR ou no Termo de Referência, devendo-se evitar a duplicidade.
10-O IMR deve estar previsto no edital apenas se o órgão contratante avaliar que tem condições de implementá-lo.

Fonte: Adaptado de Cruz e Machado (2020)

As informações dos quadros 5 e 6 apresentam um guia para a elaboração do IMR, considerando que a IN n.º 05/2017 apresentou apenas quatro diretrizes (quadro

4), que são insuficientes, considerando a complexidade e relevância do referido documento na contratação.

O IMR não é obrigatório nas contratações de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, porém a IN n.º 05/2017 estabelece a obrigatoriedade da previsão de critérios de medição dos serviços no Termo de Referência, esses critérios são as unidades de medida dos serviços (horas de serviço, posto de trabalho, área limpa e etc.), dentro destes critérios, devem constar os padrões mínimos de qualidade do serviço.

A IN n.º 05/2017 ainda estabelece, como dever do fiscal técnico, a avaliação constante da execução do objeto contratado. Sendo assim, os órgãos contratantes devem elaborar o IMR ou fazer constar no Termo de Referência os critérios de medição do objeto contratado (BRASIL, 2017a).

Quanto à pesquisa de satisfação dos usuários, Cruz e Machado (2020) trazem a necessidade de tratamento estatístico das avaliações (dica 08 do quadro 6), para evitar que avaliações discrepantes alterem o resultado, diminuindo ou aumentando a pontuação da contratada indevidamente, porém não apresentam um modelo ou metodologia para execução dessa avaliação pelos usuários.

A formulação da pesquisa de satisfação dos usuários é atribuição da equipe de planejamento da contratação, que é responsável também pela elaboração dos demais documentos que compõem o processo de contratação.

Cabe destacar, conforme a IN n.º 05/2017, que a utilização do IMR não interfere na aplicação de sanções e multas à contratada, inclusive para itens avaliados por este instrumento, por exemplo, o atraso no pagamento de salário e benefícios dos colaboradores. Além do desconto na pontuação do indicador no IMR, a administração pode iniciar procedimento administrativo para apurar a responsabilidade da contratada, e se comprovada a falha, as sanções podem ir de advertência à declaração de inidoneidade, sem prejuízo da multa prevista no Termo de Referência (BRASIL, 2017a).

O IMR não tem a função de instrumento de punição, ele é uma ferramenta preciosa para a gestão do contrato, ao auxiliar na fiscalização, fazendo com que mesmo pequenas desconformidades das empresas contratadas se convertam em redução de faturamento de forma simples e rápida, bastando a formalização da ocorrência/inconformidade pela equipe gestora ou pelo público usuário, sem a

necessidade de um procedimento administrativo custoso e moroso para a Administração (OLIVEIRA, 2017).

As ocorrências/inconformidades são compiladas ao final do mês de referência, pelo gestor do contrato, informando à contratada o valor a ser faturado, que pode ser o valor original contratual do serviço (devido à obtenção de pontuação máxima ou dentro da faixa de tolerância) ou ajustado conforme a pontuação obtida no IMR (MIZAEL; CHAGAS; ANTONIALLI, 2020).

2.6 A TERCEIRIZAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

A palavra terceirização é utilizada para definir os serviços executados por empresas, para a Administração Pública. O decreto 9.507/2018 classifica esse tipo de contratação de serviços como execução indireta. O quadro 7 apresenta algumas definições do conceito terceirização de diferentes pontos de vista, sendo eles o gerencial, o trabalhista e do direito administrativo:

Quadro 7 – Definições de terceirização

Autor/Fonte	Definição de terceirização
Giosa (1997, p. 14)	“(…) processo de gestão pelo qual se repassam atividades para terceiros com os quais se estabelece uma relação de parceria ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas aos negócios que atua.”
Queiroz (1998, p. 53)	“(…) técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado para terceiros das atividades acessórias e de apoio ao objetivo da empresa que é a sua atividade-fim, permitindo às organizações focarem em seu negócio, objetivo final”
Gonsalves (2001, p. 31)	(…) contratação de serviços por meio da empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços. E não diretamente com o contratante destes.
Di Pietro <i>apud</i> . Zymler (2008, p. 42)	(…) assume, na prática, variadas formas, dentre as quais a empreitada de obra e de serviço e a locação de serviços por meio de interposta pessoa (fornecimento de mão-de-obra).

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Considerando esta diversidade de conceitos, a despeito da convergência destes, não é correto classificar todas as terceirizações em um único grupo. Pode-se dividir, a então singular “terceirização”, em dois grupos muito distintos entre si.

O primeiro grupo, conforme a classificação da IN n.º 05/2017, trata-se de serviços comuns, para os quais podem ser estabelecidos objetivamente padrões de desempenho e qualidade (BRASIL, 2017a). Na execução desses serviços há o predomínio da utilização de materiais e equipamentos, sendo que a mão de obra figura como coadjuvante, por exemplo, a locação de veículos ou *outsourcing* de impressão.

Esse tipo de serviço se enquadra muito bem na expressão “terceirizar ao invés de fazer”, ao serem serviços geralmente direcionados a tarefas específicas e de apoio, permitindo dessa forma que os órgãos tomadores dos serviços usufruam das principais vantagens da terceirização: redução de custos pela economia de escala, a competência da empresa contratada na execução do serviço e os demais benefícios da terceirização que a justificam na iniciativa privada (QUEIROZ, 1998).

No segundo grupo, a mão de obra é empregada sob o regime de dedicação exclusiva. O trabalhador, ainda que terceirizado, desenvolve seu trabalho exclusivamente nas dependências da tomadora do serviço (BRASIL, 2017a), por exemplo, o serviço de limpeza.

Ainda que a IN n.º 05/2017 determine que as contratações desse tipo de serviço sejam baseadas na área a ser limpa e na produtividade, é inegável que, de certa forma, os serviços culminam na contratação (indiretamente) de mão de obra, considerando que o fruto do trabalho em si, só é produzido por pessoas.

A terceirização, no regime de dedicação exclusiva de mão de obra, emprega um contingente considerável de trabalhadores dentro do poder executivo federal, conforme a tabela 2:

Tabela 2 – Servidores efetivos vs. Colaboradores terceirizados

Tipo	Executivo Federal	Ministério da Educação	IFSP
N.º de Servidores Públicos ⁶	569.107	294.505	4.947
N.º de Trabalhadores Terceirizados ⁷	82.314	28.997	614
% de terceirização da força de trabalho	12,63%	8,96%	11,04%

Fonte: Elaborador pelo Autor (2023)

Os dados referem-se a setembro de 2022, as informações referentes aos servidores são do Ministério da Economia e sobre os colaboradores terceirizados referem-se ao que foi informado pelos próprios órgãos à CGU.

A terceirização, a despeito de sua participação considerável na força de trabalho da Administração Pública, apresenta uma série de vantagens e desvantagens. Esses fatores, sejam eles positivos ou negativos, interferem em diversos aspectos além do ambiente corporativo, tais como: nas relações interpessoais, nas relações sociais e na economia de modo geral (SILVA, 2022). Em relação aos aspectos relacionados à prestação de serviço, tem-se:

Quadro 8 – Vantagens e desvantagens da terceirização

Vantagens	Desvantagens
Incremento na qualidade	Falhas da empresa contratada na execução do objeto
Maior flexibilidade	Ações trabalhistas – Responsabilidade subsidiária e solidária do Estado
Maior controle dos custos	Dependência dos serviços terceirizados
Redução de custos	Exposição maior dos terceirizados a acidentes de trabalho
Foco na atividade fim	Descumprimento da legislação trabalhista
Solução para a falta de servidores efetivos	Salários menores em relação aos servidores efetivos

Fonte: Adaptado de Silva (2022)

⁶ <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

⁷ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/terceirizados/arquivos/terceirizados202209.csv>

As principais vantagens da terceirização se concentram na flexibilidade, na reposição da mão de obra faltante, no incremento em qualidade devido à *expertise* da empresa contratada, e principalmente, na redução e maior controle de custos, transformando custos fixos com servidores em custos variáveis com a terceirização do serviço (IMHOFF; MORTARI, 2005).

Caldeira e Caldeira (2019) realizaram um comparativo entre o custo do serviço terceirizado de motorista (com dedicação exclusiva de mão de obra) e o custo de um servidor na função de motorista na UFTM, concluindo que terceirizar representaria um custo 28% menor em relação a um servidor público para o estudo específico.

Entre os principais fatos levantados pelos autores, para explicar essa redução de custo, estão: os benefícios concedidos aos servidores públicos pela Lei 8.112/90, a ausência de reposição da mão de obra nos afastamentos e licenças e ainda o fato de os servidores possuírem um plano de carreira onde seus salários aumentam progressivamente, tanto em função do tempo e desempenho na função, quanto de capacitações realizadas.

Por fim, cabe destacar que os dados utilizados pelos autores para os servidores públicos referem-se a servidores com progressões consideráveis na carreira, aumentando significativamente suas remunerações, ao contrário do trabalhador terceirizado, sem plano de carreira e com o salário e benefícios vinculados às convenções coletivas de trabalho.

Negrini *et al.* (2021) afirmam que a terceirização é mais vantajosa, no quesito custo, identificando em sua pesquisa uma economia de 9,56% entre o serviço de transporte terceirizado de alunos e o serviço executado pela Instituição de Ensino. Fato interessante destacado pelos autores, na contramão do que é apregoado como vantagem da terceirização (quadro 8), é que a instituição perderia autonomia e flexibilidade para o referido serviço.

Os autores não mencionam as causas dessa perda de autonomia e flexibilidade. Contudo, a terceirização, sob a égide da IN n.º 05/2017, exige um estudo e planejamento detalhado da contratação. Logo, essas definições balizadoras podem se tornar amarras para o órgão contratante, pois este estará vinculado ao escopo e demais itens que definiu para a terceirização do serviço.

Assim, pode-se verificar que, em alguns casos, as desvantagens da terceirização são diametralmente opostas às vantagens ou assumem um caráter ambíguo. Enquanto por um lado a qualidade tende a melhorar devido à *expertise* da

empresa terceirizada, por outro surge o risco de ela apresentar falhas na execução, comprometendo a entrega do serviço na qualidade contratada. Ao terceirizar, há maior flexibilidade para o órgão contratante, mas isso o vincula ao objeto da contratação.

Um dos maiores impactos causados pela terceirização é a precarização e a alienação do trabalho (SILVA; MENEZES; VASCONCELOS, 2018). As pesquisas demonstram que os acidentes de trabalho são mais frequentes e há um aumento dos casos de descumprimento da legislação trabalhista para os trabalhadores terceirizados (SILVA, 2022; HENING; LEITE, 2020), levando muitas vezes a Administração Pública a responder, em caso de falha na fiscalização do contrato, pelos valores devidos e não pagos aos trabalhadores, pela empresa contratada.

Sobre a redução de custos, é importante considerar a quem os custos serão atribuídos, à sociedade como um todo ou apenas aos órgãos contratantes?

No estudo referente à UFTM, Caldeira e Caldeira (2019) estabelecem que os custos com as aposentadorias e pensões dos terceirizados são de responsabilidade do INSS, não as contabilizando nos custos de terceirização da UFTM. Ao contrário dos servidores efetivos, que após a aposentadoria ainda se mantêm vinculados ao órgão de origem.

Porém, no caso em tela, ambas são instituições públicas, mantidas pelos impostos pagos pelo cidadão. Posto isso, os custos com previdência devem figurar nos cálculos, pois omiti-los para os trabalhadores terceirizados afetará substancialmente o custo por trabalhador, podendo levar a decisões equivocadas.

Ainda na esteira dos estudos sobre a redução de custos, a tabela 3 faz um comparativo entre a remuneração de um agente de higienização terceirizado e um servidor público para o serviço de limpeza:

Tabela 3 – Remuneração, colaborador terceirizado vs. servidor efetivo

Função	Terceirizado	Servidor Público
	Agente de Higienização	Servente de Limpeza
Salário/Vencimento Básico	1.481,56	1.945,07
Cesta Básica/Auxílio Alimentação	132,49	458,00
Tíquete Refeição (22 dias)	390,58	-
Auxílio Saúde	32,05	149,52
Auxílio-creche/Pré-Escolar ⁸	22,80	56,22
Total:	2.059,48	2.608,81

Fonte: Elaborador pelo Autor (2023)

Para o cálculo dos valores foi utilizada a convenção coletiva 2023⁹ e a tabela de remuneração do nível C da Lei n.º 11.091/2005 — Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), considerando que o Decreto n.º 7.232/2010 não contempla os níveis A e B do PCCTAE. Para o auxílio-creche/pré-escolar foi utilizada a metodologia de cálculo do Cadterc Volume 15, pois apenas uma fração dos trabalhadores tem direito a esse benefício.

A tabela 3 apresenta um cálculo simplificado, com foco apenas nos valores recebidos pelos trabalhadores, visando demonstrar a disparidade salarial entre as remunerações dos colaboradores terceirizados e dos servidores públicos em categorias similares.

Cabe destacar fatores importantes que não foram considerados: lucro e custos indiretos pagos à empresa contratada, o plano de carreira e os benefícios próprios dos servidores públicos e os materiais e equipamentos para a execução do serviço, necessários em ambos os casos.

Conforme demonstrado, a remuneração bruta do colaborador terceirizado é aproximadamente 20% inferior à de um servidor público em início de carreira. Dito isso, pode-se afirmar que para o serviço de limpeza, terceirizar significa: pagar menores salários.

⁸ Incidência de 5,84% sobre o número de trabalhadores e considerando que para o servidor público o auxílio é pago até aos 06 anos e para o colaborador terceirizado 02 anos.

⁹ <https://www.siemaco.com.br/wp-content/uploads/2023/02/Termo-Aditivo-Registrado-SEAC-x-SIEMACO-SP-2023.pdf>

Porém, isso não necessariamente representa uma redução de custos efetiva para a Administração Pública, pois as contratações estão sujeitas a falhas no planejamento, contratação e fiscalização, que podem, inclusive, suplantam a economia com custos maiores (SEKIDO, 2010).

Além da expectativa de redução de custo, fatores como: tempo de reposição da mão de obra, atividades contínuas e capacidade técnico-operacional devem ser ponderados para avaliar a terceirização no serviço público. Por exemplo, em atividades contínuas como vigilância e limpeza, a falta de um profissional pode comprometer o funcionamento ou a segurança de um campus, ou de uma instalação hospitalar. No caso dos serviços terceirizados, em tese, a reposição é rápida e não depende de aprovação de instâncias superiores na estrutura burocrática da Administração Pública.

Destaca-se também a redução das despesas fixas com pessoal, pois o gasto com serviços terceirizados, ainda que com dedicação exclusiva de mão de obra, não entram no teto de despesas com pessoal da Lei Complementar n.º 101/2000 — Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2000).

Sendo assim, ainda que a terceirização apresente alguns percalços consideráveis, como: redução dos custos dos serviços, a despeito da precarização do trabalho; maior suscetibilidade a acidentes de trabalho; e descumprimento da legislação, não se vislumbra no horizonte uma redução da terceirização no serviço público.

Pelo contrário, a legislação vem se aperfeiçoando ao longo do tempo para suprir as principais falhas. Destacando-se a IN n.º 05/2017 que trouxe a obrigatoriedade da medição de resultados e a pesquisa de satisfação dos usuários e a edição da Lei n.º 14.133/2021, que exige uma atenção maior dos gestores públicos no planejamento e governança das contratações a fim de mitigar os problemas gerados pela terceirização, sem, contudo, representar um retrocesso no processo de terceirização.

2.7 LEI 14.133/2021 – LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Lei 14.133/2021 unifica a legislação sobre as contratações públicas, ao englobar temas antes tratados pelas leis: n.º 8.666/93 — Normas para Licitações e

Contratos; n.º 10.520/02, que instituiu a modalidade de pregão; e n.º 12.462, que institui o Regime Diferenciado de Contratações. Apesar de ter sido promulgada em abril de 2021, tem aplicação obrigatória a partir de abril de 2023, tempo

este necessário para a Administração Pública se adequar aos procedimentos da nova lei (BRASIL, 2021b).

Uma das principais mudanças trazidas pela Lei 14.133/21, é o foco no planejamento das contratações públicas, inclusive dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, principal objeto deste estudo. Antes desta lei, os requisitos de planejamento estavam contidos apenas na IN n.º 05/2017, agora há uma seção específica no Capítulo II — Da Fase Preparatória, tratando sobre o Estudo Preliminar, orçamentos (pesquisa de preços) e análise de riscos (BRASIL, 2021b).

A lei também inovou quando determinou que seja estabelecido regulamento para que os órgãos de assessoramento jurídico e controle interno prestem apoio às atividades de contratação e fiscalização. Tal ação permitirá uma atuação mais segura das equipes de contratação e fiscalização, além de reduzir problemas oriundos da execução de contrato, que podem reduzir a qualidade da contratação, bem como gerar ônus ao erário devido às ações trabalhistas, principalmente nos casos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2021b).

Em relação à função de fiscal, ela continua sendo não remunerada e acumulada com as demais funções que o servidor público exerce, ainda que o grau de responsabilidade exigido na função de fiscal se destaque (BRASIL, 2021b).

A Lei 14.133/2021 trouxe a necessidade de capacitação dos fiscais, passando de apenas uma boa prática dos gestores, para uma obrigação legal. Os gestores agora são responsáveis pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas para a gestão de riscos e controle interno (BRASIL, 2021b).

Ainda em relação à fiscalização, cabe destacar que a Lei 14.133/2021 determina que a Administração Pública responda solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos trabalhistas, em caso de falha na fiscalização das obrigações contratuais nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2021b). Antes da promulgação da referida lei, a responsabilidade da Administração Pública era apenas subsidiária. Pode-se entender melhor essa diferença, no quadro 9:

Quadro 9 - Diferenças entre os tipos de responsabilidades

Solidária	Subsidiária
-Não há ordem de cobrança.	-Há ordem para cobrança.
-Vários devedores que podem ser cobrados pela totalidade da obrigação.	-Devedor subsidiário só pode ser cobrado após o devedor principal não conseguir pagar a dívida.

Fonte: Adaptado de Brasil (2022)

A Administração Pública, de certa forma, é responsável pelo cumprimento das obrigações previdenciárias dos trabalhadores terceirizados que prestam serviço em suas dependências, aumentando o risco de prejuízos ao erário em caso de falha na fiscalização. Essa mudança reforça ainda mais a necessidade de controle da equipe de fiscalização dos aspectos que não envolvem diretamente o escopo da contratação. Ou seja, o controle de aspectos contratuais acessórios, que apesar de não serem o objeto da licitação, tem grande influência na execução contratual e no resultado da contratação.

Tais medidas, exigidas pela Lei 14.133/21, têm como finalidade a integridade dos processos de contratação pública, desde o planejamento até a fiscalização, prezando assim pela promoção da eficiência, eficácia e efetividade do gasto público e preservando os direitos trabalhistas dos colaboradores terceirizados.

2.7 MODELO SERVQUAL

Segundo Souto e Correia-Neto (2017), as discussões sobre a mensuração da qualidade dos serviços remontam aos anos 1980 e desde então, diversos modelos para avaliação da qualidade foram propostos. A maioria dos estudos são direcionados aos clientes externos e cabe destacar que grande parte das pesquisas se utilizam do modelo SERVQUAL proposto por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), conforme pode ser verificado no quadro 10:

Quadro 10 - Resumo dos modelos de qualidade na literatura

Autor	Características Principais	Área de Aplicação
Grönroos (1984)	Qualidade = (expectativa, desempenho e imagem)	Diversos tipos de serviços
Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)	22 itens distribuídos em cinco dimensões da qualidade	Diversos tipos de serviços
Brown e Swartz (1989)	Utiliza 10 dimensões desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985)	Atendimento em consultórios da área médica
Bolton e Drew (1991)	Utiliza quatro dimensões desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) - Introduz o conceito do valor na avaliação da qualidade do cliente	Serviços de telefonia
Cronin e Taylor (1992)	Utiliza as cinco dimensões gerais desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)	Diversos tipos de serviços
Teas (1993)	Utiliza as cinco dimensões gerais desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)	Lojas de varejo

Fonte: Adaptado de Miguel & Salomi (2004)

O modelo SERVQUAL foi proposto por Parasuraman, Zeithaml e Berry em 1985, com base no modelo de satisfação de Oliver (1980). Inicialmente o instrumento contava com 97 itens, distribuídos em 10 dimensões. Após dois refinamentos, chegou-se a 05 dimensões da qualidade, caracterizadas em 22 itens (MIGUEL & SALOMI, 2004).

Quadro 11 - Dimensões da escala SERVQUAL

Dimensão	Descrição
1-Tangíveis	Instalações físicas, equipamentos e aparência dos colaboradores.
2-Confiabilidade	Capacidade de executar o serviço prometido de forma segura e precisa.
3-Responsividade	Vontade de ajudar os clientes e prestar um serviço de imediato.
4-Segurança	Conhecimento e cortesia dos funcionários e sua capacidade de inspirar confiança e segurança.
5-Empatia	Atenção individualizada e atenciosa que a empresa oferece a seus clientes.

Fonte: Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)

As cinco dimensões apresentadas no quadro 11 se dividem em vinte e dois itens, que serão apresentados no quadro 12. Os 22 itens são respondidos duas vezes. Inicialmente os clientes apresentam sua expectativa em relação ao item avaliado e só depois avaliam o desempenho no item. No modelo SERVQUAL, a qualidade (Q) de cada item é avaliada pela diferença entre a expectativa (E) e o desempenho (D), conforme a equação:

$$Q = E - D \quad (1)$$

Fonte: Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)

Os itens são avaliados utilizando-se a escala Likert de sete pontos que varia de “Concordo Fortemente” a “Discordo Fortemente”, sem rótulos entre os pontos 02 a

06. Nesses itens os consumidores transmitem suas percepções em relação à empresa avaliada (PARASURAMAN, ZEITHAML E BERRY, 1988).

Ainda que seja um modelo amplamente utilizado, o SERVQUAL desde o início suscita debates em relação a sua aplicabilidade e adequação de forma generalizada, onde alguns autores defendem que o modelo deve sofrer adaptações, dependendo da área em que for aplicado (MIGUEL & SALOMI, 2004).

2.8 MODELO SERVPERF

Em 1992, Cronin e Taylor propuseram o Modelo SERVPERF, que utiliza os itens e as dimensões do modelo SERVQUAL, porém, somente avalia o desempenho, excluindo a avaliação da expectativa. Na visão de Cronin e Taylor (1982) a equação da qualidade deveria ser expressa diretamente na relação em que a qualidade (Q) é igual desempenho (D).

$$Q = D \quad (2)$$

Fonte: Cronin e Taylor (1992).

Conforme os autores, o SERVPERF e sua medida de desempenho são mais adequados para captura da percepção da qualidade pelo cliente, em relação ao modelo SERVQUAL, além de ser mais eficaz na operacionalização da avaliação da qualidade dos serviços. Os 22 itens de desempenho do modelo SERVPERF são avaliados conforme o sentimento dos clientes em relação à empresa avaliada. Assim

como na escala SERVQUAL, utiliza-se para avaliação a escala Likert com sete pontos (CRONIN E TAYLOR, 1992).

Quadro 12 - Itens da escala SERVPERF

Item	Afirmção
01	XYZ tem equipamentos atualizados.
02	As instalações físicas da XYZ visualmente atraentes.
03	Os funcionários da XYZ estão bem vestidos e parecem arrumados.
04	A aparência das instalações físicas da XYZ corresponde com o tipo de serviço prestado.
05	Quando a XYZ promete fazer algo dentro de um prazo, ela o faz.
06	Quando você tem algum problema com a XYZ, ela é solidária e tranquilizadora.
07	XYZ é confiável.
08	XYZ fornece seus serviços no momento em que promete fazê-lo.
09	XYZ mantém seus registros com precisão.
10	XYZ não informa aos clientes exatamente quando os serviços serão executados.
11	Você não recebe serviço imediato dos funcionários da XYZ.
12	Os funcionários da XYZ nem sempre estão dispostos a ajudar os clientes.
13	Os funcionários da XYZ estão muito ocupados para responder prontamente às solicitações dos clientes.
14	Você pode confiar nos funcionários da XYZ.
15	Você pode se sentir seguro em suas transações com os funcionários da XYZ.
16	Os funcionários da XYZ são educados.
17	Os funcionários recebem apoio adequado da XYZ para fazer bem os seus trabalhos.
18	XYZ não lhe dá atenção individual.
19	Os funcionários da XYZ não lhe dão atenção pessoal.
20	Os funcionários da XYZ não sabem quais são suas necessidades.
21	XYZ não está preocupada com os seus interesses.
22	XYZ não tem os horários de funcionamento convenientes para todos os seus clientes.

Fonte: Cronin e Taylor (1992)

2.9 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES ENCONTRADAS

Durante a pesquisa bibliográfica, foram encontrados artigos abordando a temática da pesquisa, com foco na racionalização do serviço e estabelecimento de produtividade (DIAS, 2019; SANTOS, 2014), propostas para implantação e operacionalização de instrumentos de medição de resultado (DIAS, 2019; KINCZESKI, 2020; SANTOS; BRITO; SILVA, 2016; SCHMITT, 2015) e modelos de avaliação da qualidade dos serviços (RODRIGUES, 2021; FREITAS *et al.*, 2019).

Segundo a frase atribuída a Deming¹⁰, “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende e não há sucesso no que não se gerencia”. Aplicando esse conceito nas contratações públicas do serviço de limpeza, deve-se inicialmente “entender” o que deve ser contratado, isso fica a cargo do DFD (quadro 2).

Já o processo “definir” é realizado no EP (quadro 2). Em sua pesquisa, Dias (2019) e Santos (2014) procuram reduzir os custos de contratação com a definição de novas produtividades (por metro quadrado) para o serviço de limpeza. Dias (2019) realiza sua pesquisa a fim de calcular produtividades personalizadas e faz uma comparação com as produtividades de referência da IN n.º 02/2008, obtendo economia substancial, algo em torno de 50%. Cabe destacar que esse percentual é referente ao estimado pelo órgão contratante, que pode, dependendo da maneira que foi construído o Termo de Referência, ser modificado durante a licitação (aumentar a produtividade por m²).

Contudo, Dias (2019) não considera o Cadterc — Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados¹¹, elaborado e divulgado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, por meio do Centro de Estudos de Serviços Terceirizados — CEST. Esses estudos estabelecem padrões, regras, diretrizes e preços referenciais para diversos tipos de serviços terceirizados e publicados na forma de volumes, sendo o serviço de limpeza em ambiente escolar o Volume 15. O estudo é atualizado com frequência, tanto na parte técnica, quanto nas composições de custo que formam os preços referenciais.

¹⁰ <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/btnota/article/download/12203/12310>

¹¹ https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/CadTerc/ui_CadTercApresentacao.aspx

Ainda que seja um estudo elaborado pelo Estado de São Paulo, a possibilidade de aplicação na Administração Pública Federal é inequívoca, conforme trecho do Acórdão do TCU n.º 508/2018 — Plenário:

Destaca-se que a fonte Cadterc é amplamente utilizada por esta Corte na determinação de preços referenciais de transporte, refeição, limpeza, vigilância, entre outros serviços terceirizados. Como exemplo, citem-se os Acórdãos 2.050/2016 (1ª Câmara), 3.343/2015-P, 2.960/2015-P, 1.990/2015-P, 2.056/2012-P e 1.624/2009-P, entre outros (BRASIL, 2018).

Logo, a utilização do Cadterc na “definição do objeto” como instrumento principal ou auxiliar, além de legalmente correta, é tratada com uma boa prática pelo professor Hélio Janny Teixeira¹². Ao vir se aprimorando desde 1995, o Cadterc, permite que as contratações ocorram de forma descentralizada, sendo apenas os referenciais de contratação (técnicas, qualidade e precificação) para obtenção do custo total, efetuados de forma centralizada pelo Centro de Estudos de Serviços Terceirizados – CEST (TEIXEIRA, 2018).

Superada a fase de definição, encontram-se estudos sobre a forma de aferir os resultados da contratação, que será realizada pela Fiscalização do Contrato. Conforme a pesquisa bibliográfica, pode-se encontrar um dilema entre a busca por suprir eventuais ausências de mecanismos que subsidiem a atuação dos Fiscais e o fiel cumprimento do contrato (PIRES; OLIVEIRA, 2020; KINCZESKI, 2020) e a busca por simplificação dos instrumentos de medição (DIAS, 2019), focando apenas na condição de limpeza do ambiente (em sentido estrito) e o custo de contratação, desconsiderando outros aspectos relevantes na prestação do serviço, como, por exemplo: cumprimento das obrigações sociais, trabalhistas e previdenciárias e eventual responsabilidade subsidiária da Administração contratante.

A IN n.º 05/2017 trouxe a necessidade de realização da pesquisa de satisfação dos usuários incorporada ao IMR. Na pesquisa bibliográfica, ainda que não aplicada ao serviço de limpeza, foram encontrados trabalhos com a proposição do modelo SERVPERF. Rodrigues (2021) propõe um modelo de avaliação do fornecimento de refeições em restaurantes universitários utilizando o modelo SERVPERF adaptado. Já Gonçalves, Freitas e Belderrain (2010) adaptam o modelo para avaliação da

¹² Em entrevista com o especialista em compras públicas Ciro Campos Christo Fernandes - ENAP

qualidade em laboratórios de informática. Assim pode-se observar a generalidade e flexibilidade no modelo SERVPERF para aplicação em diversos tipos de serviço.

3 METODOLOGIA

Apesar de a medição de resultados ser um tema já abordado em diversas publicações e por diferentes áreas de atuação, a medição de resultados pela Administração Pública nos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra possui um número escasso de pesquisas.

O critério de seleção dos resultados foi a leitura dos títulos e verificação de sua relevância para resposta ao problema de pesquisa e/ou sua relação com os objetivos. Os resumos dos artigos selecionados foram lidos com os mesmos critérios e, mantendo sua relevância para responder ao problema de pesquisa e/ou sua relação com os objetivos, foram utilizados nesta pesquisa.

Para o recorte temporal, foi selecionado o período entre 2017 e 2022, pois a IN n.º 05/2017, que instituiu o IMR e a Pesquisa de Satisfação dos Usuários, foi publicada em maio de 2017, sendo este o período de maior relevância para o tema pesquisado. A busca por “Instrumento de Medição de Resultado” no Google Acadêmico, retornou 55 resultados, porém apenas 05 tratam do IMR na contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo 02 destes, entrevistas com especialistas publicados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Tabela 4 – Publicações encontradas

Ano	Achados	Selecionados	Utilizados
2017	2	1	1
2018	6	2	1
2019	9	2	1
2020	19	4	1
2021	11	6	1
2022	9	2	0

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Ainda no Google Acadêmico, foram pesquisados: “Avaliação do Público Usuário”, retornando um resultado já considerado relevante na pesquisa do termo anterior. A pesquisa pelo termo “pesquisa de satisfação dos usuários” retornou 309 resultados, sendo adicionado o termo “gestão de contratos” reduzindo o número de

resultados para 06, dos quais foram selecionados 03, resultando em dois trabalhos relevantes para esta pesquisa.

Já no Portal de Periódicos da CAPES, a pesquisa por “Instrumento de Medição de Resultado” retorna apenas um resultado, sendo um resumo de um artigo sobre a aplicação do IMR em uma contratação de serviço de alimentação. Para o termo “Pesquisa de Satisfação dos Usuários” são apresentados 03 resultados, porém relacionados à área de saúde, não atendendo aos requisitos para seleção.

Em relação aos seus objetivos, esta pesquisa classifica-se como exploratória, cujo fim é prover mais informações sobre o objeto pesquisado (PRODANOV; FREITAS, 2013) ou adicionar perspectivas ainda não consideradas, tornando a questão de pesquisa mais clara (GIL, 1991).

Quanto à abordagem, classifica-se como pesquisa qualitativa, que consiste na análise interpretativa e reflexiva dos dados coletados e da proximidade do pesquisador com o objeto de estudo (ALYRIO, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013; LAKATOS; MARCONI, 2010), embora esteja prevista a coleta, tabulação e análise dos dados.

Ainda referente à abordagem da pesquisa, segundo Nascimento (2016), este trabalho também pode ser classificado como estudo de caso, ao ser composto por uma fase exploratória, seguida de coleta de dados e definição do objeto de estudo, finalizando com a análise das descobertas. O estudo de caso visa a análise de situação singular, na busca por evidenciar fenômenos no contexto analisado (NASCIMENTO, 2016).

Referente à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, considerando que objetiva como resultado uma proposta de reestruturação do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para o serviço de limpeza no IFSP. Ou seja, pretende gerar conhecimentos aplicáveis à gestão de contratos de serviços terceirizados, para solução de problema específico, a qual é a aplicação do IMR consoante o exigido pela IN n.º 05/2017 (SOUZA; SANTOS; DIAS, 2013).

3.1 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Os procedimentos técnicos utilizados foram as pesquisas documental e bibliográfica. Gil (1991, p. 51) define como pesquisa documental aquela que “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico”, consistindo na

consulta de documentos de fontes dispersas e diversificadas (GIL, 2002), para coleta de dados e procedimentos adotados nos Editais de Licitação e documentos internos do IFSP - *Campus* Presidente Epitácio, referentes à contratação do serviço de limpeza.

Na pesquisa bibliográfica, utiliza-se principalmente de fontes de material originado de bibliotecas ou ainda que sofreram tratamento analítico (GIL, 2002), a pesquisa bibliográfica permite o estabelecimento de bases teóricas ao pesquisador, levando a um conjunto de conhecimentos sobre o objeto da pesquisa (GIL, 1991). Neste trabalho foram pesquisados leis, instruções normativas, publicações acadêmicas, livros, dentre outros documentos, tanto para identificação dos modelos teóricos que embasaram a evolução da Administração Pública, quanto sobre a gestão de contratos de serviços terceirizados.

Ainda que esta pesquisa tenha obtido grande parte das informações por meio das pesquisas documental e bibliográfica, o pesquisador participou dos fatos e da elaboração dos documentos analisados no estudo de caso, sendo a observação participante uma das fontes de evidências utilizadas (YIN, 2015). Assim, a classificação de pesquisa-participante pode ser atribuída para o presente estudo, já que é caracterizada por uma investigação social, onde o pesquisador e o público pesquisado apresentam forte interação (NASCIMENTO, 2016).

Na pesquisa de publicações sobre os temas abordados no referencial teórico, foram utilizadas as ferramentas Google Acadêmico, Periódicos CAPES e Biblioteca Virtual Pearson. Os termos pesquisados foram: “Novo Serviço Público”, “Nova Gestão Pública”, “Gestão por Resultados”, “*Accountability*”, “Instrumento de Medição de Resultados” e “IMR”, sendo selecionadas para composição do referencial teórico e demais capítulos, as publicações que apresentaram maior relação entre os temas pesquisados com o problema e objetivos desta pesquisa.

3.1.1 Coleta de dados no portal [compras.gov.br](https://www.gov.br/compras.gov.br)

Para obter um panorama da adoção do Instrumento de Medição de Resultados e da Pesquisa de Satisfação dos Usuários na Administração Pública Federal, foi realizada pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal¹³ dos avisos de licitação

¹³ <https://www.gov.br/compras/pt-br>

publicados entre 01/01/2022 e 30/06/2022, que tem como base de dados o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Neste levantamento não foi utilizado o Portal da Transparência, pois ele não permite acesso direto aos documentos da licitação, como edital, termo de referência e demais anexos.

Para a escolha do período, foi considerado um intervalo temporal de 06 meses, pois esse período retornou uma quantidade significativa de editais, sendo o suficiente para traçar um panorama da previsão do IMR nas contratações do serviço de limpeza na Administração Pública Federal.

Após o acesso ao link Avisos de Licitação¹⁴, foi selecionada a modalidade de licitação “Pregão” e os tipos “Pregão Eletrônico” e “Pregão Eletrônico SRP” e então inseridos os códigos referentes ao catálogo de serviços (CATSER), desenvolvido pelo Ministério da Economia. Os códigos podem ser pesquisados diretamente no link “Avisos de Licitação”.

Os códigos CATSER utilizados foram selecionados considerando sua adequação para filtrar com maior eficiência às contratações do serviço de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra, excluindo-se os códigos destinados à contratação do serviço de limpeza por “postos de trabalho”.

Quadro 13 – Códigos CATSER utilizados

Código	Descrição	Unid. de Fornecimento
24023	Prestação de Serviço de Limpeza e Conservação - Outras Necessidades	Metro quadrado.
25194	Serviço Especializado de Limpeza	Metro quadrado, Metro cúbico e Unidade.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Para os critérios de pesquisa utilizados, o Portal de Compras só permite um período máximo de pesquisa de 15 dias, sendo assim a pesquisa foi realizada em 12 consultas, onde não foram inseridos filtros referentes à localização geográfica e esferas de governo.

Os critérios para a seleção dos Editais foram:

1 – Desconsiderar os editais: revogados ou anulados, das esferas de governo municipais e estaduais, empresas públicas, serviços sociais, serviços diversos à

¹⁴ http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp

limpeza e conservação predial, tais como: sem dedicação exclusiva de mão de obra, limpeza em ambientes hospitalares, limpeza de fachadas, limpeza de tanques de óleo, limpeza de caixa de gordura, polimento de pisos, entre outros.

2 — Realizar o levantamento específico dos editais publicados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), excluindo dessa contagem os Hospitais Universitários.

A análise dos editais utilizou os seguintes procedimentos:

1 — Verificar no Termo de Referência e/ou Estudo Preliminar (EP), quando houver, qual a referência utilizada pela Equipe de Planejamento para confecção do TR (produtividade, valores etc.), classificados em:

- Instrução Normativa n.º 05/2017;
- Cadterc;
- Instrução Normativa n.º 05/2017 e Cadterc;
- Outros (quando o órgão utilizou estudos diversos ou realizou adequações consideráveis nos estudos existentes);
- Sem Informação (quando não há nenhuma menção ao instrumento utilizado);

2 — Identificar como é apresentado o objeto contratado no TR, classificando-o em:

- Por área (quando o TR apresenta a unidade de medida do objeto em M², ainda que mencione a quantidade de postos estimada apenas como referência);
- Por postos (quando o TR apresenta apenas a unidade de medida do objeto em postos de trabalho ou mencione a área contratada, mas estabeleça o número de postos de trabalho);

3 — Verificar se o Edital contém o IMR ou outro instrumento similar que possibilite a aferição pelo fiscal/equipe gestora do desempenho da contratada e posterior ajuste no pagamento, sem a necessidade de abertura de Processo Administrativo Contratual. Para ser considerado válido, o IMR deve ter previsão de ser aplicado mensalmente e no faturamento do mês de competência, sendo desconsiderado quando aplicável em mês distinto à competência ou ainda na ausência de informações que viabilizem sua aplicação.

4 — Caso seja encontrado o IMR, como são efetuados os descontos?

- Modelo por Faixas de Pontuação (MFP), quando os descontos são progressivos e consideram a pontuação de todos os indicadores de desempenho/qualidade ou itens de avaliação;
- Modelo por “Ocorrência ou Indicador” (MOI), quando os descontos são aplicados individualmente por indicador de desempenho/qualidade ou conforme a lista de ocorrências/itens do IMR.

5 — O IMR ou instrumento similar contém Pesquisa de Satisfação dos Usuários? Aqui entendida como utilização de mecanismo de coleta de opinião dos usuários de forma parametrizada, possibilitando o desconto no pagamento dos serviços, conforme os critérios. Para ser considerada válida, a pesquisa de satisfação deve ter previsão de ser realizada periodicamente, sendo desconsiderada quando aplicável apenas a critério da equipe de fiscalização.

6 — Coletar informações referentes à elaboração do Termo de Referência, à estruturação do IMR, aos instrumentos utilizados como referência (Cadernos Técnicos), à apresentação do objeto da contratação (metro quadrado ou posto de serviço) e ao mecanismo de cálculo para os descontos do IMR.

Após a aplicação dos filtros descritos na metodologia. Os dados foram divididos em três grupos distintos para serem analisados.

O primeiro grupo refere-se ao IFSP, nas licitações publicadas entre 01/01/2022 e 30/06/2022.

O segundo grupo refere-se às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), neste grupo estão incluídas todas as Universidades Federais, independente se são constituídas na forma de fundação ou não, e todas as Instituições criadas pela Lei 11.892, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, exceto o IFSP, por estar no primeiro grupo.

O terceiro grupo são os demais órgãos da Administração Federal, excluindo os dados dos grupos anteriores.

Além dos dados obtidos com a aplicação deste item 3.1.1, foi acrescentado um pregão do IFSP, que foi encontrado apenas na aplicação do subitem 3.1.2, pois o edital foi lançado no SIASG com um código CATSER diferente dos códigos utilizado (24023 e 25194), porém o serviço a ser contratado está dentro do escopo da pesquisa. Foi descoberta essa inconsistência quando efetuada a comparação entre o número de licitações do IFSP, no período de janeiro a junho de 2022, aplicando os dois métodos de pesquisa (item 3.1.1 e 3.1.2).

3.1.2 Coleta de dados no Portal da Transparência

Para verificar como o IFSP vem implantando o IMR e a Pesquisa de Satisfação dos Usuários, foi realizado levantamento no Portal da Transparência¹⁵ no período entre 26/08/2017 e 30/06/2022 (data de abertura) dos editais publicados para a contratação do serviço de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra.

O prazo informado considera um período de 60 dias após a publicação da IN n.º 05/2017, pois os processos de contratação são iniciados muito antes da data de abertura da licitação, logo a pesquisa considerando a data da publicação da Instrução Normativa pode retornar editais que já estavam em andamento.

Considerando que esta coleta de dados se refere apenas ao IFSP, o número de editais é inferior ao da coleta realizada no item 3.1.1, o que viabilizou levantamento de todos os editais de contratação do serviço de limpeza abertos após a publicação da IN n.º 05/2017.

Foi utilizado o Portal da Transparência porque o período de busca é de até 1 ano e permite a busca pelo código Unidade Gestora (UG — 26439), que contempla todos os editais publicados pelo IFSP. A pesquisa direta no Portal de compras é limitada a 15 dias e realizada com a Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG), limitada ao máximo de 05 códigos de UASG por consulta, o que poderia

deixar algum edital de fora da pesquisa, já que o IFSP utiliza vários números de UASG. No campo “Busca Livre” foi inserido o termo “Limpeza” e no campo “Data de Abertura”, o período entre 26/08/2017 e 30/06/2022. Selecionou-se a modalidade “Pregão” e por fim foi incluído o código 26439, que corresponde à Unidade de Gestão, que engloba todas as UASG do IFSP.

Após a aplicação desses filtros, o portal disponibiliza uma tabela com as seguintes informações: data de resultado, data de abertura, unidade gestora, situação, número da licitação e objeto.

Após a aplicação dos filtros, foram consultados os Editais e Anexos no Portal de Compras do Governo Federal¹⁶, inserindo o número da Licitação e a Unidade Gestora.

¹⁵

<https://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>

¹⁶ http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp

Os editais foram analisados a partir dos seguintes critérios:

1 — Verificar no Termo de Referência e/ou Estudo Preliminar (EP), quando houver, qual a referência utilizada pela Equipe de Planejamento para confecção do TR (produtividade, valores etc.), classificados em:

- Instrução Normativa n.º 05/2017;
- Cadterc;
- Instrução Normativa n.º 05/2017 e Cadterc;
- Outros (quando o órgão utilizou estudos diversos ou realizou adequações consideráveis nos estudos existentes);
- Sem Informação (quando não há nenhuma menção ao instrumento utilizado);

2 — Identificar como é apresentado o objeto contratado no TR, classificando-o em:

- Por área (quando o TR apresenta a unidade de medida do objeto em M², ainda que mencione a quantidade de postos estimada apenas como referência);
- Por postos (quando o TR apresenta apenas a unidade de medida do objeto em postos de trabalho ou mencione a área contratada, mas estabeleça o número de postos de trabalho);

3 — Verificar se o Edital contém o IMR ou instrumentos que possibilitem a aferição pelo fiscal/equipe gestora do desempenho da contratada e posterior ajuste no pagamento, sem a necessidade de abertura de Processo Administrativo Contratual.

Para ser considerado válido, o IMR deve ter previsão de ser aplicado mensalmente e no faturamento do mês de competência, sendo desconsiderado quando aplicável em mês distinto à competência ou ainda na ausência de informações que viabilizem sua aplicação.

4 — Caso seja encontrado o IMR, como são efetuados os descontos?

- Modelo por Faixas de Pontuação (MFP), quando os descontos são progressivos e consideram a pontuação de todos os indicadores de desempenho/qualidade ou itens de avaliação;
- Modelo por “Ocorrência ou Indicador” (MOI), quando os descontos são aplicados individualmente por indicador de desempenho/qualidade ou conforme a lista de ocorrências/itens do IMR.

5 — O IMR ou instrumento similar contém Pesquisa de Satisfação dos Usuários? Aqui entendida como utilização de mecanismo de coleta de opinião dos usuários de forma parametrizada, possibilitando o desconto no pagamento dos serviços, conforme os critérios. Para ser considerada válida, a pesquisa de satisfação deve ter previsão de ser realizada periodicamente, sendo desconsiderada quando aplicável apenas a critério da equipe de fiscalização.

6 — Coletar informações referentes à elaboração do Termo de Referência, à estruturação do IMR, aos instrumentos utilizados como referência (Cadernos Técnicos), à apresentação do objeto da contratação (metro quadrado ou posto de serviço) e ao mecanismo de cálculo para os descontos do IMR.

3.2 ESTUDO DE CASO: UTILIZAÇÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS NO IFSP — *CAMPUS* PRESIDENTE EPITÁCIO

Este relato técnico será feito com base no levantamento de documentos referentes aos processos de contratação e pagamentos referentes à primeira contratação com IMR do IFSP — *Campus* Presidente Epitácio para o serviço de limpeza e na experiência profissional deste pesquisador, que durante o período estudado, ocupou o cargo de Diretor Adjunto de Administração.

A escolha do IFSP — *Campus* Presidente Epitácio se deu pela acessibilidade aos documentos e informações e ainda pela participação do pesquisador nos processos que serão analisados.

Após consulta aos editais de licitação publicados pelo IFSP — *Campus* Presidente Epitácio, após a edição da IN n.º 05/2017, foram encontrados 03 editais de licitação que atendiam os requisitos para análise.

Desta forma, foi solicitado ao *Campus*, os documentos referentes aos Pregões 6584/2017, 13584/2020 e 10584/2021, conforme seguem:

- Documento de Formalização da Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Instrumentos de Medição de Resultado;
- Pesquisa de Satisfação dos Usuários;
- Autorização de Faturamento.

Após análise dos documentos, foi considerado apenas o contrato originado do Pregão Eletrônico 06584/2017, pois os pregões 13584/2020 e 10584/2021 foram desconsiderados: o primeiro foi iniciado e finalizado durante o período da Pandemia de SARS-COVID 19, quando não havia usuários no Campus para avaliar o serviço e o segundo foi iniciado no período de retorno parcial das atividades presenciais.

Sendo assim, esses editais não retornariam dados úteis para a análise e explicação das rotinas de aplicação que o IMR permite executar. A interrupção das atividades presenciais modificou a rotina de execução. O serviço que inicialmente era de limpeza e conservação, passou a ser apenas de conservação, ou seja, os ambientes eram mantidos em condições de uso.

Assim, com relação ao edital restante (06584/2017-Contrato 01/2018), para obter os dados da aplicação do IMR, foram solicitados ao IFSP, os documentos referentes às medições mensais do contrato¹⁷, que foram compilados em uma planilha a fim de demonstrar mês a mês a pontuação individual dos cinco indicadores e os eventuais descontos no pagamento mensal do serviço.

A tabela com os dados de aplicação, apresentados por mês e por indicador, encontram-se no Apêndice A.

¹⁷ Processo 23440.001046.2017-19

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) - *Campus* Presidente Epitácio, está situado no município de Presidente Epitácio, localizado no oeste do estado de São Paulo, na divisa com o estado do Mato Grosso do Sul, às margens do Rio Paraná. Segundo o site do IBGE¹⁸, a população estimada para 2021 é de 44.572 pessoas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0.750. O município está afastado dos grandes centros, sendo que a Capital mais próxima é a cidade de Campo Grande-MS, distante 350 quilômetros.

A área construída do *Campus* é de 8.023 m², sendo área total de 29.000 m², distribuída em salas de aula, salas administrativas, laboratórios diversos, ginásio poliesportivo, estacionamento e pequeno bosque. O fluxo diário gira em torno de 1.150 usuários, sendo 940 alunos, 106 servidores públicos, 11 colaboradores terceirizados e 74 visitantes (IFSP, 2018).

Segundo o PDI 2019 – 2023, o *Campus* Presidente Epitácio oferece os seguintes cursos gratuitos:

- Técnico em Informática e Técnico em Mecatrônica — Integrado ao Ensino Médio;
- Técnico em Administração e Técnico em Edificações – Concomitante e Subsequente;
- Bacharelados em Engenharia Elétrica e Ciência da Computação;
- Licenciaturas em Pedagogia e Letras;
- Cursos de Extensão.

O funcionamento do *campus* ocorre em três turnos escolares: matutino, vespertino e noturno. Em 2022, estavam vigentes 05 contratos de serviços terceirizados nas áreas de: limpeza, manutenção de áreas verdes, manutenção predial, fornecimento de refeição e vigilância patrimonial, perfazendo um montante de R\$ 1,184 milhões, de um orçamento de R\$ 1,893 milhões¹⁹, ou seja, os gastos com

¹⁸ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/presidente-epitacio/panorama>

¹⁹ <https://pep.ifsp.edu.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/2054-orcamento>

serviços terceirizados em 2022 alcançam quase 62,5% do orçamento total do IFSP-*Campus* Presidente Epitácio.

No final de 2017, havia no IFSP-*Campus* Presidente Epitácio a necessidade de adequação das despesas com custeio, pois era o momento do envio da proposta orçamentária para 2018²⁰, com uma previsão de redução do orçamento na ordem de 20% em relação a 2017.

Além de adequar as despesas de custeio, era mister obter o máximo possível de economia, a fim de possibilitar as aquisições necessárias ao bom funcionamento da Instituição e ainda otimizar a relação custo-benefício que essas mudanças proporcionariam nos serviços terceirizados.

De início verificou-se que qualquer redução de custos nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, implicaria na redução dos postos de trabalho²¹. Porém, sem a adoção de tais medidas, o orçamento para o próximo exercício financeiro (2018) poderia comprometer a execução das principais atividades do *Campus*, ou seja, ensino, pesquisa e extensão, além de eliminar a possibilidade de qualquer melhoria nas instalações ou equipamentos.

Nesse contexto, iniciaram-se na Gerência Administrativa do *Campus*, os estudos para a possível redução do valor dos contratos e na medida do possível, a manutenção de todos os serviços oferecidos.

Foram realizadas diversas reuniões entre a Diretoria-Geral, Gerência Administrativa, Coordenadoria de Licitações e Contratos, Coordenadoria de Contabilidade e Finanças e os servidores que exerciam a função de fiscais de contrato para delinear o formato dessas novas contratações.

Foi elaborado um estudo dos tipos de áreas e frequência de limpeza dos espaços do *Campus*, para obtenção de um contrato mais adequado às necessidades e uma redução dos custos.

As reduções nos custos dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, quase sempre vem acompanhada da redução do número de postos de trabalho.

²⁰ <https://drive.ifsp.edu.br/s/fbaed2be65502e94319836427a9a7267?path=%2F5%20-%20Documentos%20Or%C3%A7ament%C3%A1rios%202017%2FProposta%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%202018%2FFPROPOSTAS%20FINALIZADAS>

²¹ <https://pep.ifsp.edu.br/images/PDF/concam/04--Ata-do-dia-07-06-2017.pdf>

O pagamento de salários, benefícios e obrigações trabalhistas e previdenciárias representam em torno de 72% do custo total para o serviço de limpeza²². Ainda que a redução do número de trabalhadores seja um aspecto negativo, muitas vezes as instituições públicas precisam realizar mudanças para adequarem seus custos ao orçamento disponível.

O estudo proporcionou a redução de 01 colaborador em relação à contratação anterior²³ (Contrato 01/2016) passando a 5 colaboradores (Contrato 01/2018). Tal redução foi ocasionada pela adoção do Cadterc — Volume 15 (SÃO PAULO, 2017), como documento de referência para elaboração do ETP e do TR, que permitiu também a redução das frequências de limpeza dos ambientes, por exemplo: salas de aula com frequência de 02 vezes ao dia para 01 vez ao dia.

Embora seja apresentado o quantitativo de colaboradores, o serviço é contratado por metro quadrado. Na elaboração da planilha de custos é possível estimar a quantidade de mão de obra a ser alocada na prestação de serviço, utilizando como base a produtividade média diária por colaborador e a frequência de limpeza. Inclusive, os licitantes podem elaborar suas propostas com número de colaboradores diferente do número estimado inicialmente pelo Órgão Contratante.

Quanto aos aspectos positivos, houve uma considerável redução de custos: o contrato (Pregão 31584/2015 — Contrato 01/2016), ainda baseado na IN 02/2008, tinha o valor inicial de 369.000,00 reais²⁴ e 09 colaboradores, após o aditamento proposto pelo IFSP-Campus Presidente Epitácio²⁵, o valor anual do contrato foi reduzido para 252.899,22, sendo executado por 06 colaboradores (redução de 07 para 04 serventes de Limpeza).

O contrato 01/2018, utilizando o Cadterc com mudanças na frequência da limpeza, possibilitou uma redução adicional de mais 13%, já considerando o aditamento proposto pela Administração em janeiro de 2017 (no valor de R\$ 252.899,22), se for considerado o valor original do Contrato 01/2016 (369.000,00), a redução é de aproximadamente 40%.

²²

https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/CadTerc/UI_sVolumeltemRelaciona.aspx?volume=15&nexoID=881

²³

<http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/anexosDosItens.asp?uasg=158584&numprp=315842015&prgco d=588128>

²⁴ <https://www.portaltransparencia.gov.br/contratos/42403203?ordenarPor=descricao&direcao=asc>

²⁵ <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=52&data=20/01/2017>

Santos, Brito e Silva (2016) chegaram a percentual similar, onde a redução de custos apontada em seu trabalho foi superior a 50% quando se utiliza produtividade e/ou frequências personalizadas ao invés dos valores referenciais da IN n.º 02/2008.

Quanto aos pontos negativos, pode-se apontar a redução de 04 postos de trabalho e a necessidade de um controle maior do cronograma de limpeza devido à redução da mão de obra disponível, tornando necessária a conciliação dos horários que os espaços estão disponíveis para o serviço de limpeza.

Antes do Contrato 01/2018, não havia previsão de avaliação da qualidade pelo público usuário, não sendo possível estabelecer uma comparação da satisfação dos usuários com o modelo de contratação baseado na IN 02/2008 com o Cadterc.

O saldo final dessas mudanças, analisado sob o prisma do gerenciamento dos serviços, pode ser considerado positivo. O *Campus* não tem controle sobre o valor de seu orçamento, restando efetuar a execução do que consta na Lei Orçamentária Anual e fazer os ajustes e modificações necessárias nos contratos administrativos, dentro do possível, para atenuar os impactos dos cortes, reduções ou contingenciamentos do orçamento nas atividades fins da Instituição: ensino, pesquisa e extensão.

Ainda em relação à qualidade do serviço, não foi registrada a percepção, pelos usuários, de baixa qualidade no serviço de limpeza, principalmente no início do contrato 01/2018, conforme demonstrado nas boas avaliações registradas no IMR (Indicador 05 — pesquisa de satisfação dos usuários), conforme o Anexo A, sendo que os apontamentos negativos foram pontuais e derivados da redução planejada da frequência de limpeza de alguns ambientes.

Ao final de 2017, a IN n.º 05/2017 já estava em vigor, trazendo diversas inovações para o processo de contratação e fiscalização, tais como a necessidade da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Gerenciamento de Risco da Contratação e do Instrumento de Medição de Resultados, utilizados nas contratações mencionadas neste capítulo, contribuindo, certamente, para o aperfeiçoamento das contratações e a manutenção da qualidade dos serviços percebidas pelos usuários.

4.2 ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E IMPLANTAÇÃO DO IMR

Após o recebimento do Documento de Formalização da Demanda (DFD), solicitando o serviço de limpeza para 14.091 m², foi iniciado o Estudo Técnico Preliminar (ETP), onde a primeira fase dos trabalhos foi buscar referências em

documentos oficiais, tanto para obtenção de preços, quanto para a descrição técnica dos serviços.

Durante a elaboração do ETP, foram considerados pela Equipe de Planejamento da Contratação, dois estudos técnicos: o primeiro, Caderno de Logística

— Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação, disponibilizado pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o segundo, o Estudo Técnico Volume 15, posteriormente chamado de Cadterc Vol. 15, disponibilizado pelo Governo do Estado de São Paulo. Esses documentos têm como objetivo padronizar as contratações fornecendo uma série de informações para subsidiar os documentos que compõem os editais de licitação. Esses cadernos técnicos contêm os tipos de ambientes, as definições da frequência de limpeza, boas práticas para a realização do serviço, bem como os custos da contratação, inclusive por m².

Após a leitura dos documentos, foram encontradas grandes diferenças entre eles. Enquanto o Caderno de Logística (Versão 01-04/2014) apresentava 04 tipos de áreas, de maneira genérica para qualquer tipo de edificação, o Cadterc — Vol. 15 (julho/2017) era direcionado aos ambientes escolares, apresentando 13 tipos de áreas. Essas diferenças entre o estabelecimento de tipos de áreas e produtividade podem ser observadas no quadro 14:

Quadro 14 – Produtividades: Caderno de Logística vs. Cadterc

Tipo de Áreas (referência Cadterc)	Produtividade em M ²	
	Caderno de Logística	Cadterc Vol. 15
01-Salas de Aula	600	750
02-Sanitários e Vestiários	600	750
03-Sanitários de grande circulação	600	750
04-Salas de Atividades Complementares (laboratórios, oficinas, grêmios etc.)	330	1.600
05-Bibliotecas e Salas de Leitura	600	1.600
06-Áreas de Circulação	800	2.500
07-Pátios/Quadras cobertas e Refeitórios	800	1850
08-Áreas Administrativas	600	750
09-Almoxarifados e Depósitos	1.350	1.688

10-Pátios/quadras descobertos e circulações	6.000	10.000
11-Coleta de Detritos em Pátios e Áreas Externas	100.000	125.000
12-Vidros Externos	110	275
13-Vidros Externos (com exposição à situação de risco)	220	275

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Observa-se que as produtividades de referência no Cadterc são consideravelmente maiores que no Caderno de Logística, o que já indica uma redução do custo do serviço, haja vista que as planilhas de composição de custos por colaborador de ambos são muito similares.

Durante o estudo comparativo demonstrado no quadro 14, a equipe de planejamento constatou a possibilidade de redução da frequência de limpeza, pois o Cadterc traz a especificação de quando o serviço de limpeza deve ser realizado, permitindo a alteração da frequência da execução e, conseqüentemente, da produtividade. Como exemplo, será utilizado o tipo de área “Salas de aula” conforme o Cadterc e “Áreas Internas — Pisos Frios” equivalente no Caderno de Logística, conforme o quadro 15:

Quadro 15 – Comparativo de frequências: Caderno de Logística e Cadterc

	Caderno de Logística	Cadterc
Produtividade diária (m ²)	600	750
Frequência de Limpeza	01 vez ao dia.	Em horário que precede o início de cada período de aulas (02 vezes).
Frequência de Limpeza Reduzida	(limpeza deve ser executada ao menos uma vez ao dia).	01 vez ao dia, conforme o cronograma de utilização das salas de aula.
Produtividade diária — Frequência Reduzida (m ²)	600	1.500

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Após a definição dos tipos de áreas, conforme o quadro 14 e o ajuste das frequências do quadro 15, foi elaborada a tabela 05, comparando o custo entre as alternativas levantadas durante o estudo técnico preliminar:

Tabela 5 - Comparativo de valores

Documento de referência	Valor Anual Estimado
Cadterc. Vol. 15 - jul. 2017	R\$ 299.202,73
Cadterc. Vol. 15 - jul. 2017 – Frequências Ajustadas	R\$ 224.936,66
Caderno de Logística Versão 01 - 04/2014	R\$ 413.370,95

Fonte: Adaptado de IFSP (2017)

Nos valores anuais estimados não estavam incluídos os consumíveis para os sanitários (papel toalha, papel higiênico e sabonete líquido), esses itens deveriam ser acrescentados nos cálculos de custo de ambos os documentos de referência.

Como pode ser observado, a opção menos vantajosa para a Administração era a adoção dos preços referenciais do Caderno de Logística, sendo seu valor praticamente o dobro do valor estimado no Cadterc - Frequências Ajustadas.

O Cadterc foi fundamental para a elaboração tanto do Termo de referência quanto do IMR, pois os tipos de áreas elencados serviram de base para a especificação do serviço a ser contratado e foi a base para a composição da avaliação pelo público usuário.

Após elaborado o Termo de Referência, iniciou-se a confecção do IMR, que pode ser encontrado no Anexo A.

Os documentos que compõem o planejamento da contratação são de novembro de 2017, ou seja, a IN n.º 05/2017 havia sido publicada há menos de 06 meses. Não foi encontrado material de apoio específico para a elaboração do IMR e a pesquisa de satisfação. Por esse motivo, foi iniciada uma busca no portal de compras do governo federal, de IMR de outras instituições como referência.

Ainda que este IMR tenha sido elaborado em 2017, muitas das recomendações da pesquisa de Cruz e Machado (2020), coincidentemente, foram utilizadas: o número máximo de 05 indicadores, a faixa de tolerância para iniciar o desconto no pagamento, o limite de desconto da fatura de até 10%, a inclusão da pesquisa de satisfação dos usuários e a preocupação em formular o IMR com condições reais de ser aplicado durante a execução contratual.

O quadro 16 detalha os indicadores, os critérios e as faixa de pontuação:

Quadro 16 – Pontuação dos Indicadores

Indicador	Critério (apuração mensal)	Faixa de Pontuação
1 - Uso dos EPIs e uniformes	N.º de Ocorrências (0-5)	00 até 10
2 – Tempo de resposta às solicitações da contratante	N.º de Ocorrências (0-5)	00 até 10
3 - Atraso no pagamento de salários e outros benefícios	Verificação de Ocorrência	00 ou 35
4 - Falta de materiais previstos em contrato	Verificação de Ocorrência	00 ou 20
5 - Qualidade dos serviços prestados	Conforme pesquisa com o público usuário	0 até 25
Total:		00 até 100

Fonte: IFSP (2017)

Durante o processo de construção do IMR, houve uma atenção especial para a atribuição das pontuações. Buscando obter um equilíbrio, para que a aplicação do instrumento refletisse financeiramente os descumprimentos dos níveis de serviço e termos do Edital, mas que não onerasse demasiadamente a contratada, afetando sua capacidade de correção dos apontamentos da fiscalização ou mesmo a execução do contrato. Os percentuais de redução da fatura foram definidos conforme a tabela 06:

Tabela 6 – Desconto na fatura por faixa de pontuação do IMR

Pontuação do IMR no Mês	Desconto no Faturamento
De 80 a 100 pontos	Sem desconto
De 70 a 79 pontos	03%
De 60 a 69 pontos	05%
De 50 a 59 pontos	07%
De 40 a 49 pontos	10%
Abaixo de 40 pontos	10% mais abertura de processo administrativo

Fonte: IFSP (2017)

A definição da pontuação da qualidade dos serviços prestados (Indicador 05), não poderia ser insignificante a ponto de não ter influência no valor mensal a ser faturado pela Contratada, tampouco ser muito influente a ponto de gerar um ajuste desproporcional no faturamento mensal.

Os quesitos de avaliação pelo público usuário foram adaptados pela equipe de planejamento a partir do Cadterc Volume 15 (julho/2017), que contém em seu Apêndice 1, modelo de avaliação da qualidade dos serviços de limpeza. O modelo apresenta uma escala com 04 conceitos sendo: ótimo, bom, regular e ruim, com a respectiva descrição de como atribuir o conceito nos itens avaliados (SÃO PAULO, 2022). Esses conceitos de avaliação foram adaptados, conforme o quadro 17:

Quadro 17 – Conceitos de avaliação e adaptação da pontuação

CONCEITO	PONTUAÇÃO	
	CADTERC	IMR PR 06584/2017
ÓTIMO	100	01
BOM	80	01
REGULAR	50	00
RUIM	30	00

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

No Cadterc, a pontuação diminui gradativamente, pois essa escala é utilizada para mensurar todos os itens da avaliação da qualidade, sendo realizada apenas pelo fiscal do contrato, que deve possuir pleno conhecimento do Termo de Referência e da metodologia da avaliação para fazê-la utilizando esse nível de gradação (SÃO PAULO, 2022).

Já para a avaliação do público usuário, é necessário elaborar uma avaliação que não exige profundo conhecimento do Termo de Referência e que simplifique os conceitos de avaliação. Dessa forma, foram utilizados os 04 conceitos do Cadterc, porém, a pontuação é binária (zero ou um), ou seja, o serviço é avaliado como: conforme o contratado (ótimo ou bom) ou em qualidade inferior ao contratado (regular ou ruim).

O Cadterc apresenta 98 itens de avaliação, sendo uma quantidade razoável, quando se considera que será realizada pelo fiscal (SÃO PAULO, 2022). Porém, um questionário com esse número de itens demandaria muito tempo dos usuários, e por este motivo o número de itens a serem avaliados foi reduzido para 09.

Essa redução foi necessária, pois a lista de itens de avaliação do Cadterc era exaustiva. Por exemplo, a avaliação da limpeza dos ambientes em geral do Cadterc Vol. 15 (julho/2017) conta com 52 itens de avaliação, que vão desde a maçaneta da

porta até luminárias. Esse nível de detalhamento inviabilizaria a avaliação dos usuários, logo foi necessária a redução desses itens, onde os tópicos de avaliação seriam baseados no tipo de área utilizado (quadro 14) acrescidos da avaliação dos uniformes e EPIs e materiais fornecidos pela empresa. Foi acrescentado, de forma resumida, com base nos noventa e oito quesitos do Cadterc Vol. 15 (julho/2017), os principais pontos que deveriam ser avaliados pelos usuários.

Para isso foram considerados os itens como maior relevância para manutenção das condições de asseio, exemplo: limpeza do piso, móveis em geral, lixeiras etc. O quadro 18 apresenta os itens da pesquisa de satisfação dos usuários após a adaptação:

Quadro 18 – Itens da pesquisa de satisfação do público usuário

Itens	O que deve ser avaliado
C1 - Banheiros	Limpeza do Chão, Vasos, Pias, Paredes e Teto/Recolher o Lixo Abastecimento de Consumíveis (Papel, sabonete e outros)
C2 - Pátios e Corredores	Limpeza dos Pisos/Limpeza das Paredes/Limpeza dos móveis Recolher o Lixo
C3 - Salas de Aula	Recolher o Lixo/ Limpar o Piso/ Limpeza dos Móveis/ Limpeza das Paredes e Janelas
C4 - Laboratórios	Recolher o Lixo/ Limpar o Piso/ Limpeza dos móveis/ Limpeza das Paredes e Janelas
C5 - Biblioteca	Limpeza dos Móveis e Prateleiras /Limpeza do Piso/ Limpeza das Paredes e Janelas /Recolher o Lixo
C6 - Ginásio	Recolher o Lixo/ Limpeza do Piso
C7 - Salas Administrativas e Sala de Reuniões	Recolher o Lixo/ Limpar o Piso/ Limpeza dos Móveis/ Limpeza das Paredes e Janelas
C8 - Passeios e Estacionamento	Limpeza das Calçadas/ Arruamentos (Coleta de Lixo Aparente) Estacionamentos (Coleta de Lixo Aparente) /Recolher o Lixo
C9 - Funcionários e Execução do serviço	Uniformes, Crachá e EPIs (Luvas etc.) / Equipamentos utilizados/ Qualidade dos Materiais disponibilizados pela empresa

Fonte: IFSP (2017)

Para cálculo da pontuação total A(n) de cada item (C), é utilizada a fórmula 3, onde o número 25, corresponde a pontuação máxima do quesito avaliado:

$$A(n)=[B/(C-D)]*25 \quad (3)$$

A(n) = Pontuação do item;

B = Soma da pontuação (ótimo + bom);

C = Avaliações por quesito;

D = Número de avaliações assinaladas como: Não se aplica/ Não sei responder.

Fonte: IFSP (2017)

Para a pontuação total do Indicador 05 (avaliação da qualidade dos serviços) foi utilizada a seguinte fórmula:

$$\text{Indicador 05} = (A1+A2+A3+A4+A5+A6+A7+A8+A9)/9 \quad (4)$$

Fonte: IFSP (2017)

Para as avaliações regulares e insatisfatórias de cada quesito, foi inserida a necessidade de justificativa, visando evitar avaliações que diminuíssem a pontuação do serviço equivocadamente, por exemplo, a limpeza do ginásio poliesportivo, que foi programado para ser limpo no início da semana para coincidir com as aulas de educação física dos cursos de ensino médio integrado. Porém, o espaço fica disponível para utilização durante toda a semana, o que, em tese, poderia gerar avaliações ruins da condição de limpeza do local, sem culpa da empresa contratada. Essas justificativas são avaliadas pelo gestor do contrato, e contabilizadas ou não na pontuação final, considerando os aspectos relatados anteriormente.

O formulário da pesquisa de satisfação dos usuários é disponibilizado geralmente nos três últimos dias do mês avaliado e fica disponível até o terceiro dia útil do mês subsequente. Após o encerramento do período, as informações coletadas são enviadas em formato de planilha eletrônica ao gestor do contrato para cálculo conforme as fórmulas 03 e 04, onde o resultado compõe o IMR, sendo posteriormente anexado ao processo administrativo de pagamento dos serviços. Cabe destacar que não é necessária qualquer identificação dos respondentes, já que as avaliações são anônimas.

O formulário é disponibilizado mensalmente no sítio eletrônico do *Campus*²⁶, em um *banner* na página principal, para que os alunos, servidores e público externo

²⁶ www.pep.ifsp.edu.br

avaliem os serviços prestados. O usuário também pode acessar o Termo de Referência para obter informações mais detalhadas do serviço.

Os formulários de avaliação referentes ao Pregão 06584/2017 foram aplicados de fevereiro de 2018 até setembro de 2019. Nos meses seguintes a Administração efetuou o pagamento direto aos colaboradores da contratada, tendo em vista que ela passava por problemas financeiros e o IMR deixou de ser um instrumento suficiente para a gestão do contrato, sendo iniciado processo administrativo que culminou na rescisão unilateral do contrato em 28/12/2020²⁷.

4.3 PANORAMA DA PREVISÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS.

Utilizando os critérios detalhados na metodologia, foi realizada a pesquisa no portal compras.gov.br e resultou em 512 editais. Após a aplicação dos filtros na análise, foram desconsiderados da contagem 261 editais.

A apresentação dos dados seguirá a sequência de como esses dados são utilizados na elaboração dos editais, iniciando pela definição dos documentos que compõem o Estudo Preliminar (EP) e o Termo de Referência (TR), finalizando com a elaboração do IMR.

As principais referências utilizadas nas fases iniciais das contratações são apresentadas no quadro 19:

Quadro 19 – Documentos utilizados na elaboração do EP e TR

	IFSP	IFES	Administração Federal	Total
Caderno de Logística (IN n.º 05/2017)	7	43	131	181
Cadterc	2	0	0	2
Caderno de Logística e Cadterc	1	0	3	4
Outros Instrumentos	0	10	21	31
Sem Informação	0	6	26	32

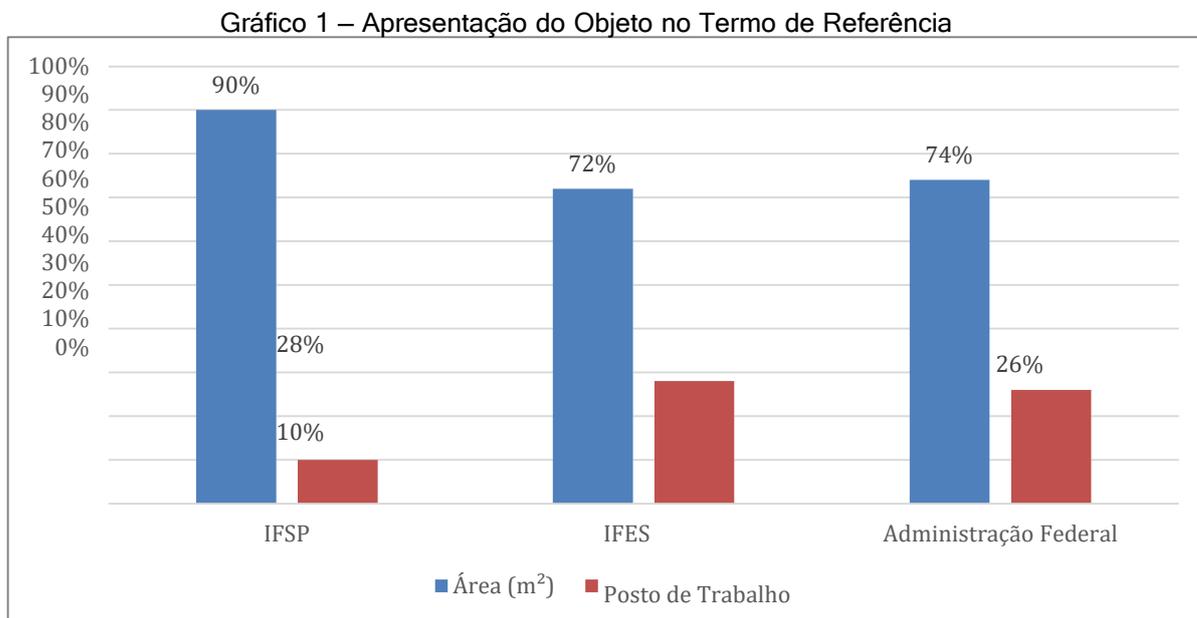
Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

²⁷ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-rescisao-do-contrato-n-1/2018-296969907>

O Caderno de Logística é o principal instrumento utilizado para a elaboração do Estudo Preliminar (EP) e Termo de Referência (TR), sendo a única referência em 72% (181) do total de editais pesquisados, seguido por outros métodos de cálculo da produtividade, 12% (31). O Cadterc está presente sozinho ou em conjunto com a IN n.º 05/2017 em pouco mais de 2% (6) e não foram encontradas informações de como foi estabelecida a produtividade em 13% (32) dos editais.

O percentual alto de utilização do Caderno de Logística deve-se ao fato de sua aplicação ser obrigatória nas contratações, ainda que os órgãos possam utilizar outros documentos em conjunto com a IN n.º 05/2017 para definição da produtividade e estimativa de preços. A referência ao Cadterc foi encontrada durante a pesquisa nos EP e TR apenas em órgãos com prédios no Estado de São Paulo. Porém, cabe salientar que, apesar de ser um estudo realizado na esfera estadual, pode ser aplicado na esfera federal, inclusive com recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme o Acórdão n.º 508/2018-Plenário (BRASIL, 2018).

Seguindo os passos do planejamento da contratação, o próximo dado a ser analisado é como o objeto da contratação é apresentado no TR, conforme o gráfico:



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

A forma mais utilizada para o objeto da contratação é por área (m²). O IFSP utiliza esse critério em 90% de seus editais. Já as IFES e os demais órgãos da Administração Federal têm percentuais muito similares, respectivamente 72% e 74%. Na soma dos 03 grupos, as contratações por postos respondem por 26% dos editais

pesquisados, número relativamente alto, se considerado que a contratação por área é a regra estabelecida na IN n.º 05/2017.

Santos (2014), alertava sobre a necessidade da contratação de serviço de limpeza por área (m²), incentivando os órgãos a adaptarem a produtividade às suas necessidades locais para obtenção de contratos com custos menores, evitando contratações por postos de trabalho. Essa adaptação é percebida na leitura dos EP e TR, em ambas as formas de apresentação do objeto.

Porém, desde a edição da IN n.º 05/2017, a queda dos custos de contratação e da quantidade de mão de obra alocada aconteceu de tal maneira que alguns órgãos estabelecem a quantidade mínima de postos de trabalho ou fixam a quantidade (não permitindo alteração).

Esse expediente foi identificado durante a pesquisa, na tentativa de diversos órgãos contratantes de evitar que os pregões resultassem em contratos inexequíveis, tanto no aspecto financeiro, quanto operacional. Inclusive os órgãos registravam isso no estudo preliminar, relatando experiências de contratações malsucedidas do passado.

A preocupação com a exequibilidade dos contratos é abordada pela Secretaria de Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo, que publicou o Estudo Produtividade Máxima – Limpeza Escolar 2021²⁸, estabelecendo limites máximos de produtividade, não com o intuito de estabelecer um limite intransponível, mas um alerta para Administração Pública sobre a necessidade de confirmação da exequibilidade da proposta (SÃO PAULO, 2021).

Ainda sobre a definição do serviço em postos de trabalho, alguns editais tinham essa previsão porque a área a ser limpa é pequena, não sendo possíveis grandes ganhos de produtividade, inclusive alguns postos estão definidos com horário reduzido e produtividade proporcional, exemplo: 08 horas para 800 m² de produtividade reduzido para 04h e 400 m² de produtividade.

Contudo, foram encontrados editais de valores relevantes (acima de R\$ 200 mil), com a fixação rígida dos postos, ainda que fosse possível e recomendável liberar as empresas licitantes para apresentar produtividades maiores que as fixadas pela

28

administração, o que demonstra que alguns órgãos necessitam melhorar a aderência de suas contratações à IN n.º 05/2017.

Finalizada apresentação dos dados sobre o Estudo Preliminar e do Termo de Referência, inicia-se a apresentação dos dados referentes ao Instrumento de medição de resultados (IMR), conforme a quadro 20:

Quadro 20 – Previsão do IMR nos editais

	IFSP	IFES	Administração Federal	Total
Editais Pesquisados	11	71	430	512
Editais Selecionados	10	60	181	251
Previsão de IMR	10	39	122	171
Previsão de IMR e Pesquisa de Satisfação	0	11	15	26
Sem instrumento de medição	0	10	44	54
Editais Desconsiderados	1	11	249	261

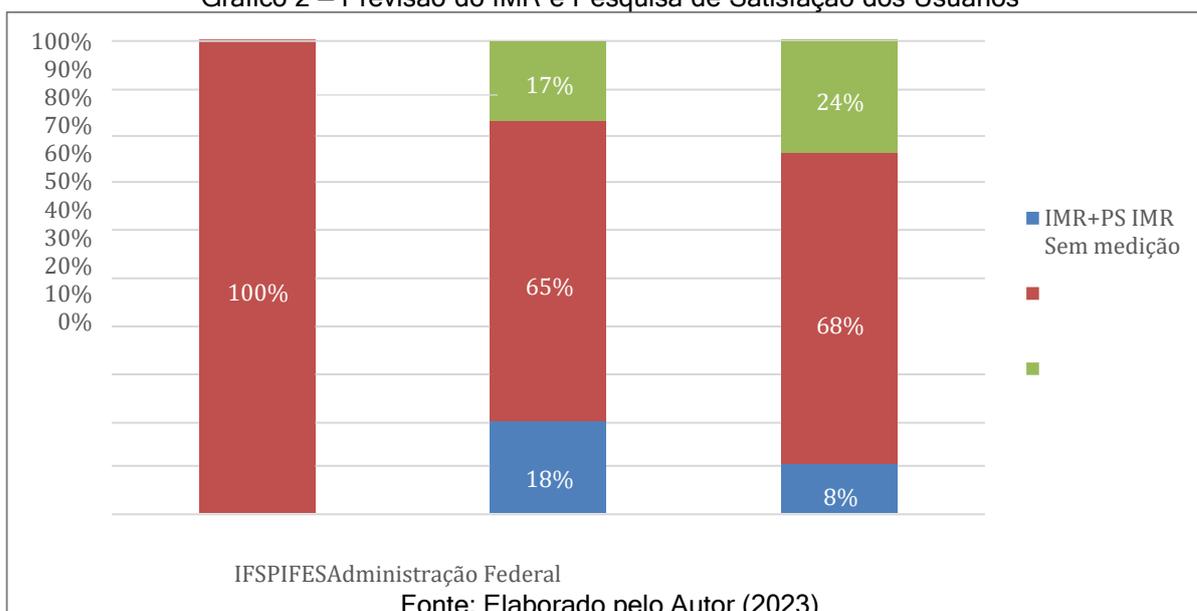
Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Foram encontrados diversos nomes e formas de apresentação do IMR, a mais comum é em forma de anexo ao Termo de Referência ou Edital, com a nomenclatura de Instrumento de Medição de Resultados (IMR). Porém, um número relevante de instrumentos de medição foi encontrado no Termo de Referência (TR), geralmente no item referente aos critérios de medição, apresentados como: Termômetro da Qualidade, Acordo de Nível de Serviço (ANS), Avaliação da Execução dos Serviços, Nível Mínimo de Serviço, Modelo de Gestão do Contrato e Critérios de Medição.

Destaca-se que o termo ANS é o nome dado pela IN 02/2008 para seu instrumento de medição. Alguns órgãos ainda replicaram o instrumento de medição antigo e outros mantiveram apenas o nome, assemelhando-se ao IMR proposto pela IN n.º 05/2017. Tanto o ANS, quanto os demais termos, foram considerados instrumentos de medição de resultado, por esta pesquisa, quando apresentaram uma forma efetiva de aplicação.

O gráfico 2 apresenta a comparação relativa entre o IFSP, as demais IFES e os outros órgãos da Administração Federal, para melhor visualização:

Gráfico 2 – Previsão do IMR e Pesquisa de Satisfação dos Usuários



O IMR é previsto em todas as contratações do IFSP, em 83% das contratações das IFES e em 76% nos demais órgãos da Administração Federal (considerando a previsão de IMR com ou sem Pesquisa de Satisfação dos Usuários). Ainda que a medição de resultados seja obrigatória, esses percentuais podem ser considerados altos, pois um número relevante dos editais que não possuem o IMR são editais referentes à contratação de serviço de limpeza de pequenas áreas (menores que 1.000m² e/ou um posto de trabalho), ainda que a justificativa não conste nos documentos pesquisados, pode-se apontar que os gestores não consideram a quantidade e os valores relevantes o suficiente para inclusão do IMR.

Já a Pesquisa de Satisfação dos Usuários está presente em um número pequeno de editais, considerando todos os pesquisados, ela está prevista em apenas 10,32% (26). No IFSP não foi encontrado nenhum edital no período, com a pesquisa de satisfação nos critérios, já as outras IFES se destacam, com 18,33% (11) de seus editais com previsão da pesquisa e os demais órgãos da Administração Federal alcançam um percentual de 8,24% (15).

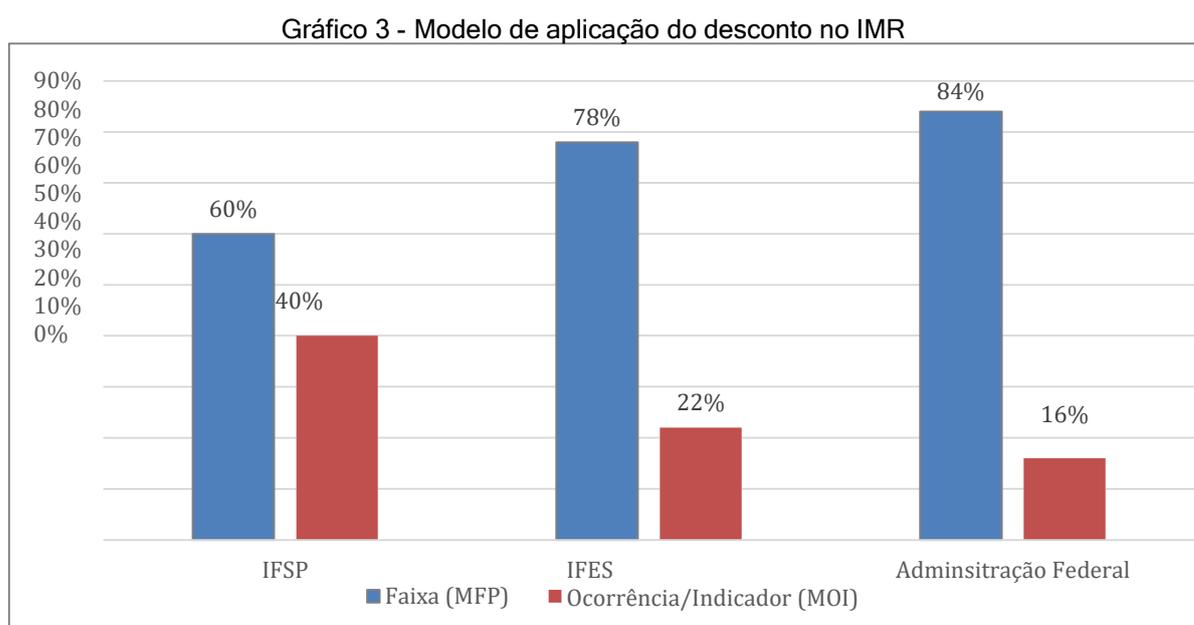
Mesmo considerando apenas os editais com IMR (197), o percentual de editais com a pesquisa de satisfação dos usuários é de 13,13% (26), número muito pequeno. Ainda que se considere neste número, a presença de alguns editais de contratação de pequenas áreas, onde, basicamente, só os servidores do próprio órgão frequentam suas dependências, o que pode explicar a ausência da pesquisa nesses editais.

Szulzevski (2021) revela como obstáculo apontado pelos fiscais técnicos, a ausência de meios para avaliação do público usuário e a incapacidade de criar um mecanismo para suprir essa demanda, finalizando com a falta de mão de obra para tabular esses dados.

Os documentos pesquisados não apresentaram nenhuma justificativa para não inclusão da pesquisa de satisfação dos usuários nos editais. Simplesmente não havia menção, seja no Estudo Preliminar (EP), Termo de Referência (TR) ou no próprio IMR. Nos editais que continham a pesquisa de satisfação aplicada a critério da fiscalização ou em frequência superior a mensal, também não foram encontradas justificativas.

Os problemas apontados por Szulzevski (2021), como a definição da pesquisa de satisfação dos usuários, não podem ser solucionados pelos fiscais técnicos, mas sim na etapa de planejamento da contratação (formulação do EP e TR). Quanto ao tempo necessário para tabulação, existem diversas ferramentas para tratamento e tabulação, que automatizam esses processos, tornando-os praticamente instantâneos.

Um dos principais critérios para aplicabilidade do IMR, após a definição dos Indicadores ou lista de ocorrências é o modelo de cálculo para aplicação dos descontos, o gráfico 3 apresenta o percentual que os modelos MFP e MOI são utilizados:



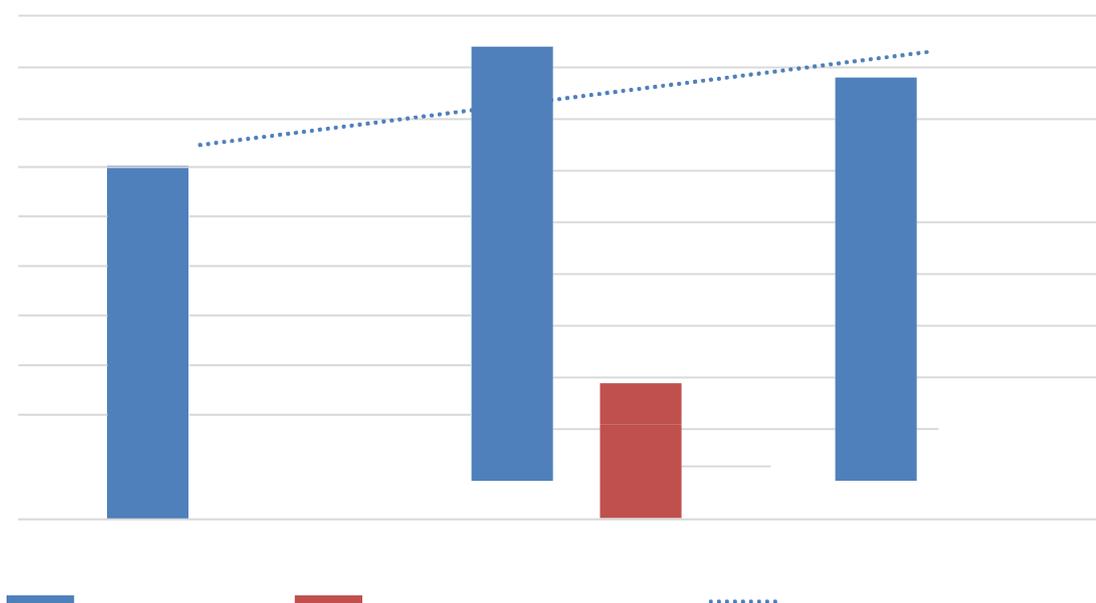
Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

O modelo mais utilizado é o por faixa de pontuação (MFP), o qual é a forma de calcular o desconto/ajuste no pagamento, totalizando a pontuação do(s) indicador(es) ou da lista de ocorrências. Essa pontuação é então comparada com uma tabela fixada no IMR, onde cada faixa de pontuação corresponde a um desconto ou percentual de faturamento (ex: 90 a 80 pontos — 1% de desconto no faturamento ou faturamento de 99% do valor mensal contratado). A metodologia quase sempre é acompanhada de uma faixa de tolerância (ex: 100 a 90 pontos — sem desconto ou faturamento de 100%). Cruz e Machado (2020) a chamam de faixa mínima de tolerância, não recomendando que o IMR efetue descontos para quaisquer metas não alcançadas.

O modelo de desconto por ocorrência/indicador (MOI) não faz a totalização dos pontos do modelo (MFP), realizando o desconto/ajuste de pagamento considerando individualmente as ocorrências/indicadores. Essa metodologia geralmente não possui faixa de tolerância, efetuando os descontos no pagamento pelo registro de qualquer ocorrência ou situação diferente do cumprimento de 100% das metas estabelecidas.

Não foi encontrado nenhum IMR com pesquisa de satisfação dos usuários que utilizava exclusivamente “ocorrências” como metodologia de avaliação, apenas quando o IMR era estruturado com Indicadores, ainda que classificado como MOI. Isso permite estabelecer uma relação entre o modelo de cálculo dos descontos no IMR com a presença da Pesquisa de Satisfação dos Usuários, conforme o gráfico 4:

Gráfico 4 – Relação entre o modelo MFP e a previsão da Pesquisa de Satisfação



Um percentual maior do modelo MFP leva a um maior percentual de IMR com pesquisa de satisfação, conforme demonstrado no gráfico 4. O grupo Administração Federal só não possui percentual de pesquisa de satisfação maior, por concentrar um número considerável de pequenas edificações, onde o público usuário basicamente são os servidores dos órgãos, e nesses casos, grande parte dos editais não tem previsão de pesquisa, ainda que cabível e importante.

O modelo MOI, em especial, quando utiliza de lista de ocorrências, apresenta outra disfunção, na grande maioria dos casos, trata-se de uma lista de obrigações contratuais da empresa terceirizada, que aspira prever as principais intercorrências durante a execução contratual. Podendo transformar o IMR em um mero *check list* das obrigações contratuais, conforme apontado no Projeto de Auditoria: 937064 da CGU (BRASIL, 2021a).

Esse problema, da medição das obrigações contratuais, ao invés da qualidade do serviço (resultado da contratação), é apontado pelo TCU, no Acórdão 17183/2021- 1ª Câmara, que diz ser inadequado o IMR prever apenas indicadores de meio, principalmente com foco na gestão de pessoal da contratada (BRASIL, 2021c). A leitura do referido acórdão, leva à conclusão de que os indicadores de meio não são proibidos no IMR, mas não se mostram adequados quando não estão acompanhados de Indicadores de qualidade do serviço prestado, que devem ser protagonistas do IMR.

Foram encontrados durante a pesquisa alguns exemplos desses indicadores de meio, inclusive os com foco na gestão de pessoal da contratada: Lista de Verificação de Documentos realizada pelo Fiscal Administrativo; Indicador de assiduidade por funcionário; Rotatividade na equipe; Disponibilidade de recursos humanos etc. O IMR construído apenas com estes itens, são os IMR que se encaixam, segundo a CGU e o TCU como inadequados.

Dos editais selecionados, há que se destacar também que 21,50% (54) não possuem nenhum instrumento de avaliação de resultado. Em alguns casos sequer há a menção da palavra “medição”, apenas contendo informações relativas ao pagamento das faturas do serviço. Os editais sem medição de resultados foram encontrados em licitações de todos os tamanhos, com áreas grandes e pequenas e em contratações por área (m²) ou postos de trabalho.

Ainda que a IN n.º 05/2017 não obrigue a adoção do IMR nos moldes da instrução normativa, a medição de resultados da execução dos serviços deve, de

alguma forma, ser realizada, principalmente após a promulgação da Lei Federal 14.133/2021, que traz os critérios de medição como item obrigatório nos Termos de Referência para toda a Administração Pública (Brasil, 2021b).

Os dados apresentados demonstram a baixa preocupação dos gestores públicos com a participação ativa dos cidadãos na Administração Pública. Com isso perde-se um importante canal de comunicação entre os gestores públicos e os usuários dos serviços. Uma interação maior entre esses atores poderia resultar em contratações mais alinhadas às necessidades, devido ao *feedback* recebido, podendo obter uma redução dos custos dos serviços e/ou melhoria da qualidade percebida pelos usuários.

Essa ausência de pesquisa de satisfação dos usuários afeta também a percepção de qualidade do serviço público de maneira geral. Pois ela é um canal onde o cidadão pode expressar sua insatisfação de maneira correta, direcionada ao gestor do serviço, que detém as ferramentas certas para análise e processamento da reclamação do cidadão, evitando-se assim que a queixa do usuário se perca na burocracia do serviço público ou demore para alcançar o responsável pela resolução. Os resultados apresentam formas diferentes de avaliação da qualidade dos serviços, de maneira geral, sempre voltados para os aspectos mais tangíveis e técnicos do serviço, por exemplo: superfície sem poeira, piso limpo e *dispensers* de papel, abastecidos. Desconsiderando a percepção da qualidade pelos usuários, o que pode resultar em contratações desconexas com a necessidade, tanto no aspecto físico, levando ao asseio deficiente das edificações e atrapalhando a usabilidade dos ambientes, quanto no financeiro, através do desperdício de recursos públicos, pagando o valor contratado para um serviço abaixo da qualidade contratada no TR ou até mesmo por um serviço superdimensionado (rotinas de limpeza além do necessário).

O acesso fácil à Internet possibilita aos gestores a criação e operação de pesquisas de satisfação de forma simplificada, inclusive usando diversas ferramentas gratuitas e próprias para realização de pesquisas. Pode-se adicionar ainda que a baixa presença da pesquisa de satisfação pode estar relacionada à falta de modelos disponibilizados pela própria administração pública e a ausência de programas de capacitação na elaboração de pesquisa de satisfação aos usuários pelas escolas de governo. Contudo, é possível utilizar como modelos, editais já publicados com a pesquisa de satisfação.

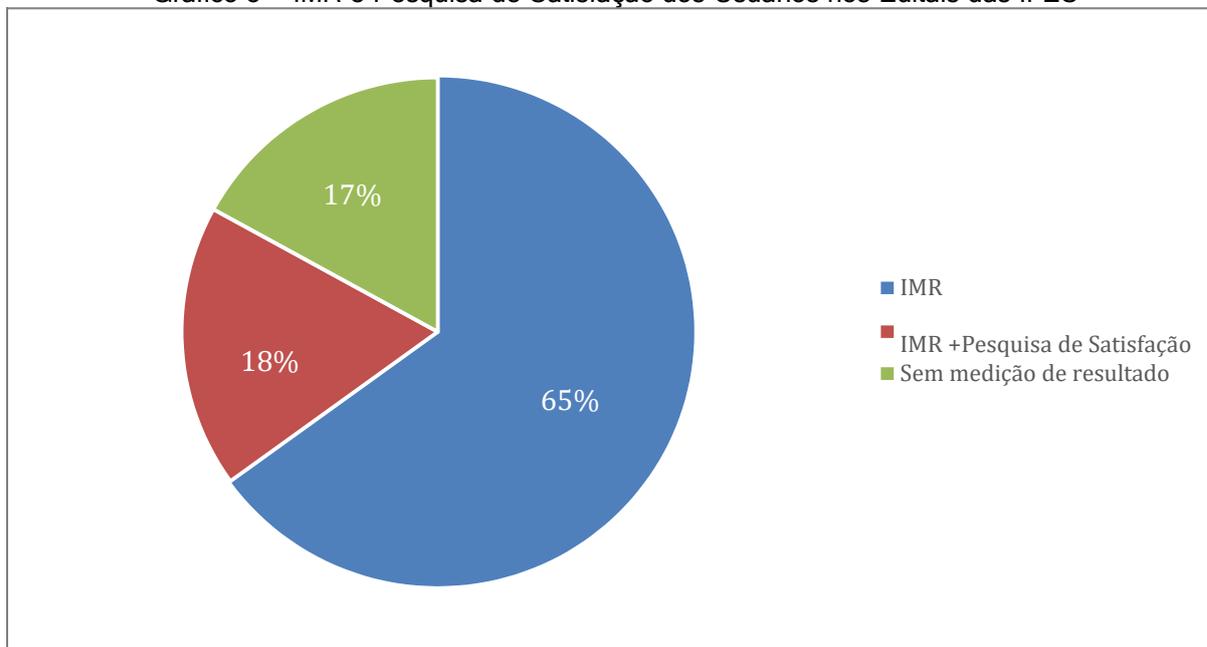
O TCU e a CGU apontam em diversos relatórios de auditoria para a necessidade de inclusão dessas ferramentas nos editais de forma efetiva, que possibilitem sua aplicação, na prática. Os relatórios também apontam a necessidade de inclusão de indicadores que afirmam o resultado da contratação, e não somente indicadores de meio (obrigações contratuais).

Os relatórios de auditoria e acórdãos citados nesta pesquisa não fazem menção a multas ou sanções aos agentes públicos, apenas solicitam a adequação do IMR.

4.4 PREVISÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS NAS IFES

Essa seção apresenta a análise de como as Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, excluindo o IFSP, vêm atendendo à IN n.º 05/2017, sobre a inserção do IMR e da Pesquisa de Satisfação, conforme o gráfico 5:

Gráfico 5 – IMR e Pesquisa de Satisfação dos Usuários nos Editais das IFES



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Foram encontrados 71 editais no período pesquisado, 14% da amostra total de editais (512). Porém, as IFES respondem por 42% (11) dos editais com pesquisa de satisfação encontrados (26).

Essa concentração maior de editais com pesquisa de satisfação dos usuários, em relação aos demais grupos, pode derivar das características dessas Instituições e de seu público usuário.

Nas Instituições de Ensino, cujas instalações, os usuários frequentam diariamente, usufruindo mais do serviço de limpeza que o público usuário de um serviço específico e esporádico, a exemplo do licenciamento de veículo do Departamento de Trânsito, a previsão da pesquisa de satisfação torna-se ainda mais importante, tanto para a Administração, ao receber um *feedback* maior, quanto para os usuários, que podem contribuir para aperfeiçoamento do serviço que usufruem diariamente.

Os editais que não contém instrumento de medição de resultados, respondem por 17% (10) da amostra, percentual inferior ao da amostra geral, onde foi registrado 22% (54).

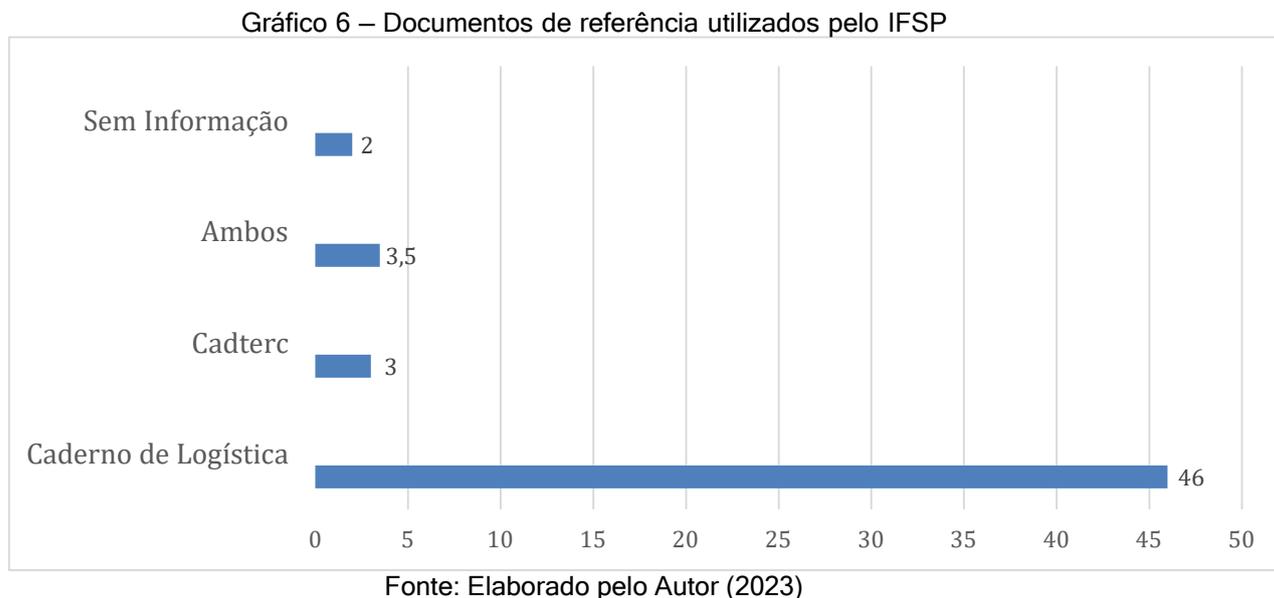
Mesmo com esses números positivos na previsão da medição de resultados das IFES, em relação aos demais grupos, ainda é necessário um avanço na previsão da pesquisa de satisfação do público usuário (apenas 18% dos editais têm essa previsão).

Destaca-se que as IFES são ambientes propícios para a aplicação desta ferramenta, tanto pelo aspecto da variedade de serviços (limpeza, vigilância, restaurante universitário etc.), quanto pela característica dos usuários, que em sua maioria permanecem várias horas, diariamente, nos ambientes internos das instituições, tendo assim uma boa percepção da variação da qualidade dos serviços durante o tempo.

4.5 PREVISÃO DO IMR E DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS NO IFSP

A pesquisa no Portal da Transparência no período de 26/08/2017 a 30/06/2022 retornou 76 resultados. Após a eliminação dos editais anulados, revogados, relançados (evitar duplicidade) e de serviços que não são objeto desta pesquisa, restaram 58 editais nos quais foram aplicados os critérios descritos na metodologia. Para simplificar a análise dos resultados, e evitar a repetição de termos, nos editais onde não está previsto o IMR também não está prevista a pesquisa de satisfação do público usuário, pois a pesquisa é componente do referido documento.

Durante a pesquisa foi identificado que os editais usaram dois cadernos técnicos na elaboração do termo de referência, sendo eles o Caderno de Logística e o Cadterc, conforme apresentado no gráfico 6:



Há uma preponderância na utilização do Caderno de Logística como documento de referência para composição do termo de referência (82%) (46), esse percentual elevado deve-se ao fato da IN n.º 05/2017 recomendar que as contratações sigam as diretrizes dos Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017a).

O Cadterc é utilizado como referência em 08 editais (15%), sendo que em dois casos é aplicado em conjunto com o Caderno de Logística. Ainda que represente um descritivo técnico mais específico e detalhado para o serviço de limpeza em ambiente escolar, sua utilização pelo IFSP é baixa. A IN n.º 05/2017 exige que a utilização de referência diversa ao Caderno de Logística seja justificada (BRASIL, 2017a), o que pode afastar a utilização do Cadterc pelos *Campi* do IFSP.

Ultrapassada a verificação dos documentos que serviram de base para a composição do termo de referência, tem-se a quantidade de editais com a previsão do IMR.

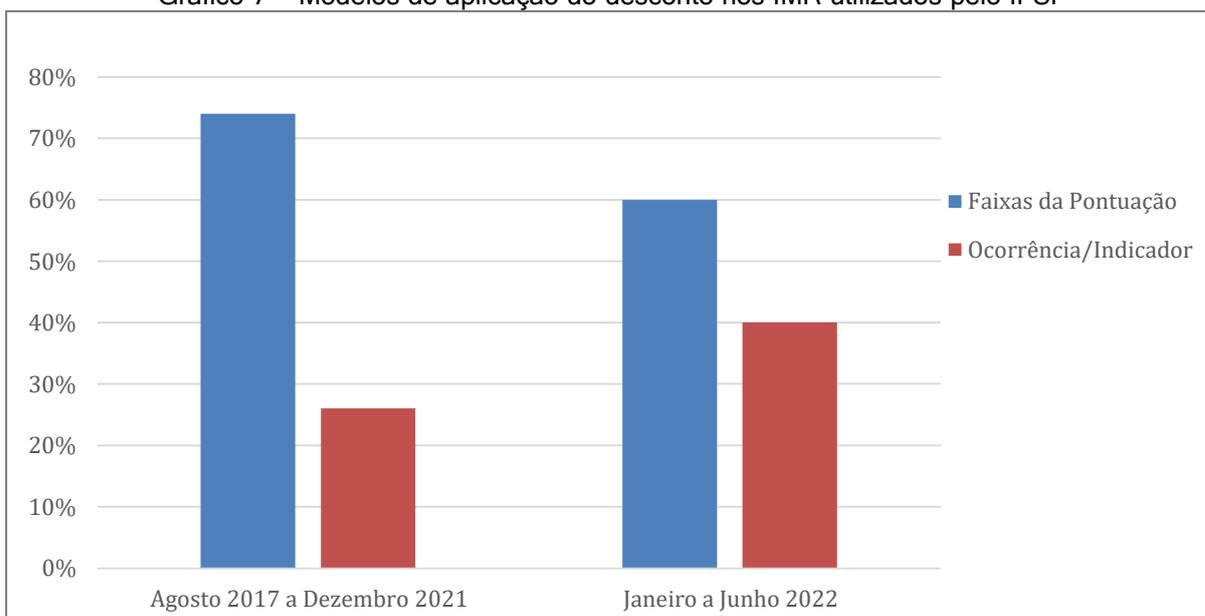
Os dois primeiros editais pesquisados ainda utilizavam o termo ANS (acordo de nível de serviço), instrumento ainda referente à IN 02/2008, predecessora da IN n.º 05/2017.

Do total de 58 editais, em apenas 02 não foi encontrado o IMR ou outro instrumento de medição (como o caso dos editais com ANS). Em um desses editais a ausência pode ser explicada por uma possível falha na montagem dos documentos para finalização do processo, pois o *Campus* publicou, meses antes, edital para o mesmo serviço com o IMR. Já para o outro caso, não é possível realizar tal afirmação, pois não foi encontrado outro edital em todo o período pesquisado.

Nos IMR encontrados, foi identificado dois modelos distintos de cálculo do ajuste no pagamento. O primeiro deles é o modelo por faixa de pontuação (MFP), onde as inconformidades geram descontos em uma pontuação pré-estabelecida (geralmente iniciando em 100 pontos). Ao final do mês, a pontuação obtida pela contratada é comparada com uma tabela com faixas de pontuação, sendo possível verificar o percentual a ser faturado no mês. Os IMR encontrados neste modelo tendem a ser mais abrangentes, não necessitando de uma lista exaustiva de inconformidades para a redução/adição da pontuação. O modelo utiliza uma faixa de tolerância, ou seja, a empresa pode perder alguns pontos sem sofrer descontos no pagamento.

O segundo modelo, pode ser chamado de MOI (por ocorrências ou indicadores), onde cada ocorrência de inconformidade é detalhada no IMR e possui um percentual de desconto previamente atribuído. Este modelo exige uma lista, geralmente, exaustiva de inconformidades e não possui faixa de tolerância, na maioria dos casos encontrados, ou ainda recorre a indicadores, porém os descontos são calculados individualmente. No gráfico 7 observam-se os percentuais de cada modelo em dois períodos distintos:

Gráfico 7 – Modelos de aplicação do desconto nos IMR utilizados pelo IFSP



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Há uma visível preferência pela utilização do modelo por faixas de pontuação quando analisado o período de 2017 a 2021. Porém, no período de janeiro a junho de 2022, o percentual do modelo por ocorrência/indicador (MOI) tem um sensível aumento. A queda da utilização do modelo MFP foi acompanhada pela ausência de IMR com pesquisa de satisfação dos usuários no IFSP, no período janeiro/junho de 2022.

A menção à Pesquisa de Satisfação dos Usuários foi encontrada em 07 editais (período 2017 – 2022), porém apenas 03 atendiam aos critérios descritos na metodologia.

Dos editais rejeitados, 02 mencionam a pesquisa de satisfação, mas não estabelecem os critérios de avaliação, 01 edital trata a pesquisa de satisfação como reclamação realizada pelos usuários, mas não cita para onde deve ser encaminhada a reclamação e 01 possui os parâmetros para aplicação, mas não está estabelecida a periodicidade, utilizando o termo “quando houver”.

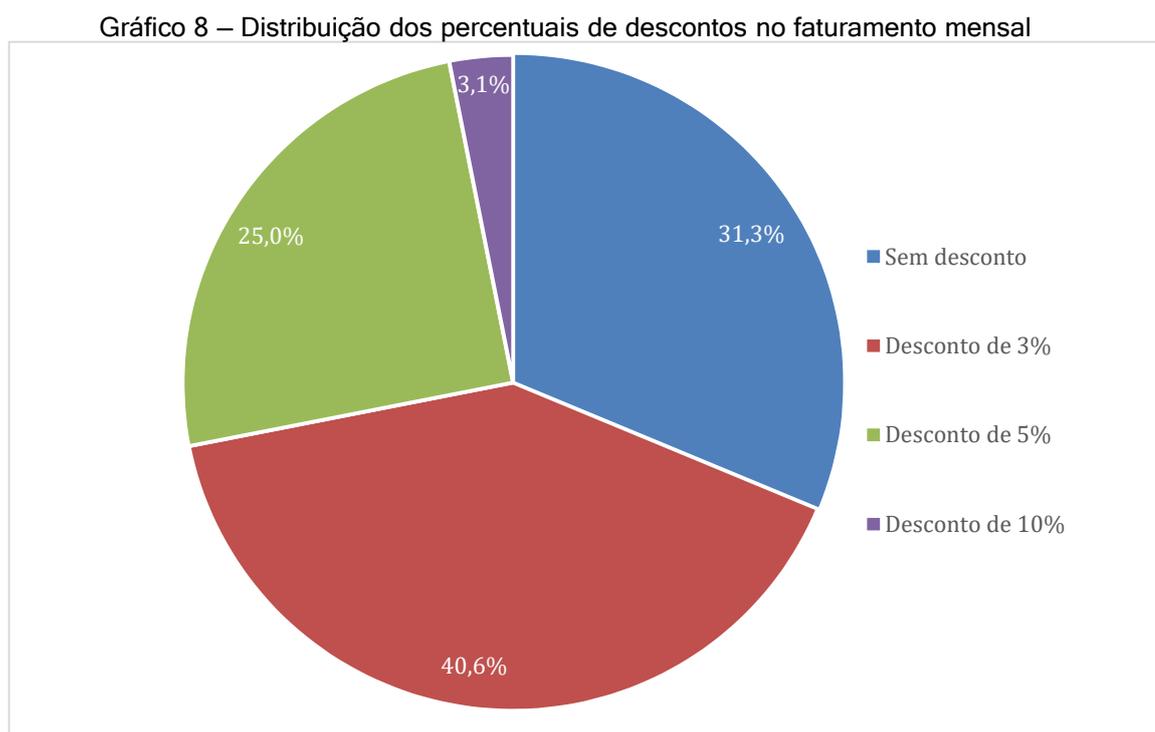
Esses números revelam que existe uma grande lacuna a ser preenchida no IFSP, pois 95% (55) dos editais de contratação do serviço de limpeza pesquisados não possuem pesquisa de satisfação, inviabilizando a fiscalização do público usuário, conforme estabelecido na IN n.º 05/2017.

A primeira contratação encontrada, com a Pesquisa de Satisfação dos Usuários para os serviços de limpeza e conservação predial, foi realizada pelo *Campus*

Presidente Epitácio. Desde então o IMR vem sendo aplicado pelo *Campus*, inclusive com a participação do público usuário. Após o Pregão 06584/2017, já foram realizadas mais duas licitações com a previsão do IMR e da pesquisa de satisfação, sendo elas os Pregões 13584/2020 e 10584/2021. Além do serviço de limpeza, o IMR é aplicado nas demais contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra pelo *Campus* (Vigilância e Manutenção Predial).

4.6 APLICAÇÃO DO IMR NO CAMPUS PRESIDENTE EPITÁCIO

No período analisado, o IMR do contrato do serviço de limpeza foi aplicado em 32 meses, sendo a pontuação média da empresa de 78,96 pontos, de um total de 100 pontos possíveis. O gráfico 8 apresenta a distribuição dos descontos mensais:



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

A aplicação do IMR para medição do desempenho da contratada durante a execução do contrato resultou no faturamento mensal sem desconto em menos de um terço dos meses, demonstrando que, quando realmente aplicado, o IMR consegue surtir efeitos financeiros imediatos à contratada. A média geral de descontos no

faturamento foi de 2,5% ao mês, percentual maior do que os 1,69% informados pela contratada como lucro e custos indiretos em sua planilha de custos no pregão²⁹.

Os indicadores com as piores pontuações e que mais contribuíram para os descontos foram:

- O Indicador 04 - Falta de materiais previstos em contrato, onde a pontuação média foi de 8,12 pontos, de um total de 20 possíveis, não alcançando o resultado esperado em 60% dos meses avaliados;

- O Indicador 02 - Tempo de resposta às solicitações da contratante, com uma pontuação média de 6,87, de um total de 10 pontos possíveis.

Ao analisar a pontuação dos indicadores, em especial 02 e 04, pode-se verificar uma atuação constante da Fiscalização do contrato, já que a redução da pontuação do indicador 02 resulta do não atendimento por parte da contratada das demandas da fiscalização. Quanto ao Indicador 04, a constante verificação por parte da Fiscalização da qualidade e quantidade dos materiais necessários ao contrato resultou em apontamentos em 19 dos 32 meses avaliados.

Embora esses indicadores tenham suas pontuações baixas, não foram necessárias medidas adicionais até setembro de 2019, após esse período a contratada começou apresentar problemas que demandaram medidas que iam se sobrepor ao IMR.

Ao contrário dos modelos anteriores de fiscalização, a IN n.º 05/2017 estabelece que as atividades de fiscalização sejam rotineiras (Brasil, 2017a). Logo, as inconformidades eram apresentadas à contratada e resolvidas antes de causar prejuízos substanciais à execução do contrato. Porém, os registros da atuação da fiscalização são convertidos em redução da pontuação e posterior desconto no faturamento mensal.

O modelo anterior, baseado em notificações à contratada, com prazos para resposta e solução e com posterior abertura de processo administrativo, é moroso, funcionando bem como medidas sancionatórias, porém não tão efetivas quanto o IMR em termos de responsividade e manutenção da qualidade da prestação do serviço contratado.

O Indicador 03, atraso no pagamento de salários e outros benefícios, obteve a segunda melhor média de pontuação, 31,7 pontos de 35 possíveis, sendo que a

²⁹ http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/download_anexo.asp?ipaCod=4293538

empresa não alcançou o resultado esperado em 03 meses durante o período avaliado. Os prazos utilizados neste indicador são os estabelecidos no Decreto Lei n.º 5.452 — Consolidação das Leis do Trabalho e na Convenção Coletiva de Trabalho vigente (pagamento de salários e benefícios).

A melhor pontuação média foi obtida no Indicador 05, que corresponde a avaliação que o público usuário faz da qualidade do serviço. Inicialmente, deve-se destacar que o número médio de avaliações mensais mal alcançou a média de 09 avaliações (desconsiderando os meses sem resposta para cálculo da média), totalizando no período, 239 respostas ao formulário, com ausência de respostas em 07 meses. O mês com maior número de respostas foi março/2018, contando com 37 respondentes.

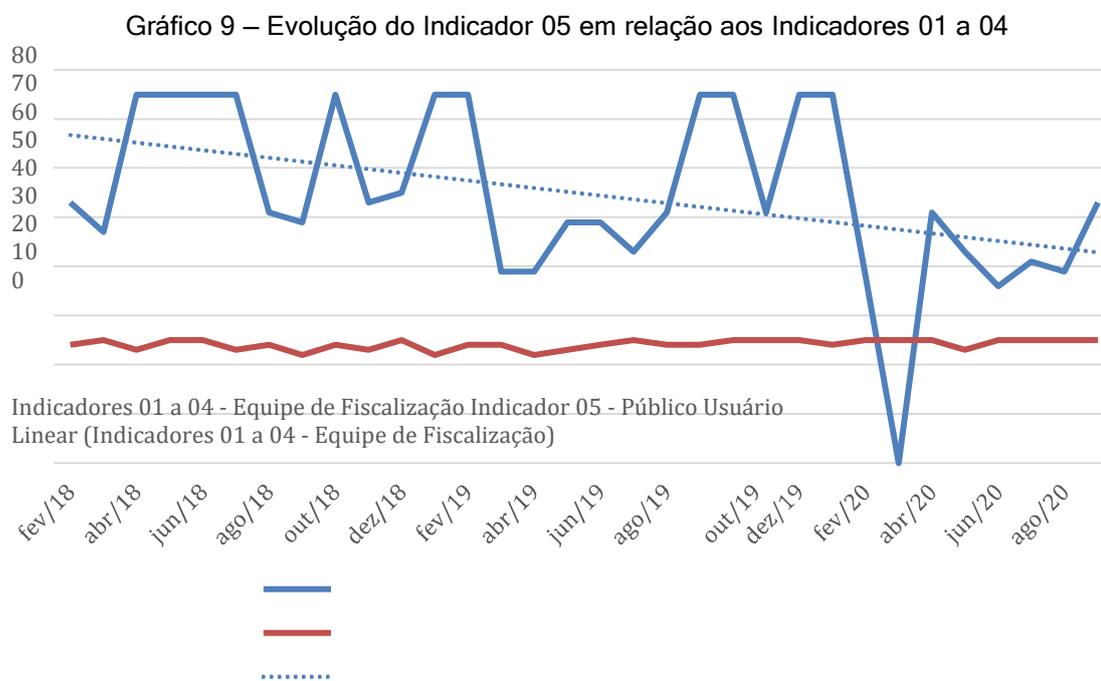
Para a gestão do contrato, quanto maior o número de respondentes, melhor, pois apresenta a percepção dos usuários, com sugestões, críticas ou justificativas de suas avaliações, sendo uma importante fonte de *feedback*. Um número elevado de respondentes também representa uma amostra maior da percepção da qualidade, bem como aumenta o número de avaliações por tipo de área, pois o perfil de uso dos espaços difere entre os usuários (servidores, terceirizados, discentes e público externo). Mesmo entre os discentes há diferenças no perfil de uso, por exemplo: uso de laboratórios específicos (elétrica, solos), uso do ginásio, salas administrativas e sanitários.

Essa diversidade de utilização dos espaços faz com que um número reduzido de respostas não forneça avaliações sobre a totalidade das áreas cobertas pelo serviço, o que pode alterar a pontuação final da contratada.

A pontuação do Indicador 05 não sofreu variações relevantes durante a aplicação do formulário. A média foi de 24,125 pontos, de uma pontuação máxima de 25 pontos, sendo que a menor pontuação ocorreu apenas três vezes e ainda assim foi de 22 pontos, o que, isoladamente, não representaria nenhum desconto à contratada, pois a faixa de tolerância do IMR é de 20 pontos. Ou seja, a contratada começa a sofrer redução no faturamento quando a pontuação apurada no IMR é inferior a 80 pontos.

Porém, o mesmo não aconteceu com os outros indicadores (01 a 04), que tiveram grande variação ante a linearidade da avaliação dos usuários (indicador 05), sendo os indicadores 01 a 04 responsáveis pelos descontos sofridos pela contratada

durante a execução do contrato. O gráfico 9 apresenta a soma da pontuação dos indicadores 01 a 04 em comparação com o indicador 05, no decorrer do contrato.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Analisando os meses em que a empresa obteve pontuação menor (indicadores 01 a 04), não é possível verificar a mesma tendência na avaliação dos usuários (indicador 05), ou seja, ainda que a empresa apresentasse inconformidades consideráveis nos outros indicadores, a percepção dos respondentes não acompanhava a tendência de queda dos demais indicadores.

Esse descompasso entre o indicador de avaliação do público usuário e os demais indicadores (operados pela equipe de fiscalização) merece destaque, mas não representa um problema no gerenciamento do contrato.

De início, deve-se destacar a natureza distinta dos indicadores operados pela equipe de fiscalização, direcionados para medir o desempenho da contratada nos processos para composição global da qualidade do serviço (pagamento das obrigações trabalhistas, fornecimento de materiais, manutenção do cronograma de serviços). A fiscalização, consoante a IN n.º 05/2017, é realizada de forma preventiva e rotineira e assim, as inconformidades são verificadas, sendo solicitadas as correções para a contratada, não dependendo de um procedimento burocrático e moroso para computar a ocorrência no IMR do mês de referência.

Essa rapidez e agilidade da Administração em efetuar descontos pelo IMR, alcança também um dos objetivos das sanções administrativas, o qual é seu caráter educativo, mostrando à contratada que não serão tolerados descumprimentos dos termos do contrato (BRASIL, 2020c), implicando na tentativa de resolver os problemas tão logo quanto possível.

Cabe ressaltar que a equipe da empresa contratada (referente ao contrato n.º 01/2018) já havia prestado serviços nas dependências do *Campus* Presidente Epitácio. Não há registro pela Fiscalização de descumprimento do cronograma de limpeza, mesmo com a falta de algum saneante domissanitário, o que demonstra que a mão de obra empregada apresentou bom desempenho na prestação do serviço de limpeza.

Os fatores mencionados nos parágrafos anteriores podem ajudar a entender o baixo impacto dos problemas medidos pelo IMR na percepção de qualidade pelo público usuário. A pesquisa de satisfação do usuário tem um caráter de medir o resultado do serviço, ou seja, a percepção de qualidade pelo usuário, excluindo dessa avaliação, os processos que compõem a prestação do serviço.

Na literatura é possível encontrar diversas críticas aos processos de avaliação de desempenho, quando se trata da avaliação da qualidade de serviços públicos pelos usuários, podendo-se destacar: Efeito de Recenticidade, Tendência Central e o Efeito de *Halo* (XAVIER, 2018).

Segundo Gil (2001) o Efeito de Recenticidade é a tendência do avaliador tomar como base os últimos acontecimentos e fatos, sem considerar todo o período avaliado. O autor refere-se à avaliação de desempenho de trabalhadores em períodos longos. Porém, quando aplicamos o efeito de recenticidade na avaliação dos usuários dos serviços públicos, ele torna-se um fator positivo, desde que as avaliações sejam mensais, pois as percepções mais recentes dos usuários são exatamente o que se pretende aferir.

Cabe uma crítica dupla às avaliações sem periodicidade definida ou em frequência superior à mensal: impossibilita que a avaliação dos usuários componha os processos de fiscalização mensal dos serviços e pode implicar na influência, para melhor ou para pior, na avaliação de meses anteriores, devido à qualidade apresentada pela contratada no mês de realização da pesquisa.

A Tendência Central é o receio do respondente em preencher os campos extremos da avaliação (CARVALHO; NASCIMENTO, 2004). Esse problema foi

mitigado no modelo aplicado, pois a escala foi dividida em 04 conceitos, que representavam a qualidade aceitável (ótimo e bom) e qualidade abaixo do contratado (regular e ruim), onde não é necessário assinalar os extremos da escala para contabilizar a avaliação positiva ou negativa em relação à qualidade dos serviços.

A linearidade do indicador 05, apresentada no gráfico 9, indicando uma maioria quase absoluta de avaliações ótimas ou boas, pode indicar a ocorrência do Efeito *Halo*, que de acordo com Rosa e Kamakura (2001), é o efeito que a impressão geral causa em quesitos específicos, contaminando as respostas de forma que todos os quesitos sejam avaliados como tudo é ótimo ou tudo é ruim. Ainda segundo os autores, o efeito *Halo* é um fenômeno recorrente nos mais diversos tipos de avaliações de desempenho, principalmente quando utilizam *ratings*.

Há diversas medidas que podem ser tomadas contra a ocorrência do efeito *halo*. Em sua pesquisa, Rosa e Kamakura (2001) discorrem sobre diversos tratamentos, sendo: treinamento de avaliadores (usuários), melhoria dos instrumentos de avaliação, melhor entendimento do processo cognitivo envolvido na avaliação e o controle estatístico.

Durante a formulação do questionário de avaliação do pregão 06584/2017, não foi realizada consulta à literatura acadêmica sobre o tema, ainda assim, houve a preocupação com o nível de conhecimento do usuário (treinamento dos avaliadores) para efetuar a avaliação. Com isso, o Termo de Referência fica disponível para consulta no sítio eletrônico do *Campus*, juntamente com a pesquisa de satisfação³⁰. Há também no IMR, informações para subsidiar e facilitar as respostas ao formulário. Ainda que tenham sido tomadas tais medidas para mitigar a ausência de treinamento, deve ser considerado, como fator limitante, a necessidade de leitura e interpretação de tais documentos, o que pode contribuir para a ocorrência do Efeito *Halo*.

As maiores lacunas do modelo de pesquisa de satisfação dos usuários do pregão 06584/2017 são as ausências de: previsão de controle estatístico das respostas, de estabelecimento de um número mínimo de respondentes, que viabilize o controle estatístico e de atualização do questionário de avaliação (ele vem sendo aplicado desde 2018).

³⁰ <https://pep.ifsp.edu.br/index.php/component/content/category/17-ultimas-noticias>

Para sedimentar esse entendimento é necessário testar outras maneiras de avaliação e aumentar o percentual de respondentes da pesquisa. Não se pode excluir a possibilidade da metodologia adotada na pesquisa de satisfação dos usuários, não medir com eficiência o nível de qualidade percebido pelos usuários, pois os parâmetros atuais da pesquisa possuem um considerável componente técnico- descritivo dos serviços.

É notável a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de divulgação da pesquisa e a promoção de campanhas de conscientização dos usuários sobre a importância de responder à pesquisa. Ainda que a pesquisa de satisfação dos usuários necessite de melhorias para torná-la mais simples e mais robusta frente aos problemas a que todas as pesquisas de satisfação estão suscetíveis, o IMR e a pesquisa de satisfação dos usuários configuram-se com ferramentas úteis na gestão de contratos.

O IMR possibilita à equipe de fiscalização um controle mais efetivo nos principais aspectos envolvidos na prestação do serviço (especificações técnicas, prazos e qualidade), prezando pela entrega dos serviços, conforme a qualidade contratada e o bom atendimento aos usuários.

5 PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR

O objetivo geral desta pesquisa é propor uma reestruturação do IMR (Instrumento de Medição de Resultado), que será tratado neste tópico.

A partir do referencial teórico, o quadro 21 apresenta os principais pontos a serem considerados na confecção da proposta de um novo Instrumento de Medição de Resultados.

Quadro 21 – Referencial utilizado na proposta de reestruturação

Descrição	Referência
Eliminar o excesso de burocracia mantendo apenas os controles administrativos necessários.	DINIZ <i>et al</i> (2006)
Foco no controle de resultados, ao invés do controle <i>pari passo</i> .	Bresser Pereira (2002)
Gestão por Resultados – quantificação e verificação do cumprimento dos objetivos traçados.	Proulx e Machiavelli (2005)
Aumentar a eficiência e produtividade	Angelis (2022)
Atuação dos Gestores Públicos considerando o Interesse Público.	Denhardt e Denhardt (2000)
Participação dos cidadãos e controle social	Angelis (2022)
Valor as pessoas e não somente a produtividade.	Denhardt e Denhardt (2007)
Incentivar a <i>accountability</i> social	Siu (2011), Rocha (2011)
Buscar a efetividade – alcance de resultados relevantes à sociedade	Torres (2004)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

O IMR adotado pelo IFSP - *Campus* Presidente Epitácio para o serviço de limpeza e conservação Predial mede os principais pontos do contrato, sendo eles: pagamento dos direitos trabalhistas e previdenciários aos colaboradores; fornecimento e utilização de uniformes e equipamentos de proteção individual; solução de problemas apresentados pela fiscalização; qualidade e quantidade dos saneantes domissanitários e consumíveis para os banheiros; e a qualidade geral dos serviços, avaliada pelo público usuário.

Durante a pesquisa da adoção do IMR nos editais pela Administração Pública, foram encontradas diversas formas de estruturar os componentes do IMR, sendo o mais comum o modelo do Anexo V-B da IN n.º 05/2017.

O Anexo V-B da IN n.º 05/2017 foi utilizado como base para a formulação dos IMR utilizado pelo IFSP- *Campus* Presidente Epitácio, sendo uma estrutura eficiente para construção de indicadores, sem necessidade de alterações. Também foi utilizado o Cadterc Vol. 15 - Limpeza escolar, principalmente para a construção do Indicador 05 - Avaliação da execução do Serviço (São Paulo, 2022).

O número de indicadores e o que se mede neles é objeto de certa controvérsia, pois a prática e a teoria não se alinham nesse tópico.

A pesquisa encontrou um considerável número de IMR que medem atividades que vão além do objeto da contratação, que seria, no caso do serviço de limpeza, se as superfícies, ambientes e móveis estão “limpos”. Esses IMR mensuram itens como uniformes e EPI, atendimento dos prazos contratuais, fornecimento de materiais e cumprimento de obrigações sociais e trabalhistas, entre outros.

Porém, essa perspectiva não encontra respaldo na literatura acadêmica, Cruz e Machado (2020), Kinczeski (2020), Santos, Brito e Silva (2016) e Szulzevski (2021) defendem que o IMR deve ser aplicado apenas nos resultados do objeto contratado, ou seja, na limpeza em sentido estrito, deixando para as sanções do Termo de Referência os itens que classificam como obrigações contratuais.

Como não há consenso entre o que é comumente utilizado na prática com a literatura acadêmica no sentido de definir o que deve ser mensurado no IMR, a discussão deve avançar para os órgãos de controle.

A CGU (Controladoria Geral da União) no Projeto de Auditoria: 937064, apresenta a necessidade de o IMR aferir a qualidade da prestação do serviço e não apenas o cumprimento de obrigações contratuais, funcionando como uma espécie de *checklist* da fiscalização contratual (BRASIL, 2021a). Na auditoria da OS 201900666, a CGU reforça a necessidade de remunerar as empresas contratadas com base em resultados, como foco na qualidade e prazo da execução das atividades (BRASIL, 2019).

A medição de resultados também é tema de diversos acórdãos do TCU (Tribunal de Contas da União), conforme apresentado no quadro 22:

Quadro 22 – Compilado de Acórdãos do TCU sobre medição de resultados

Acórdão	Extrato
508/2018	<p>Essa forma de execução permite que a remuneração da contratada seja feita com base na mensuração dos serviços e resultados, evitando-se, ao máximo, o pagamento por horas trabalhadas ou por horas de disponibilidade do pessoal (postos de serviço).</p> <p>Assim, a Administração pagaria somente pelos produtos e serviços efetivamente realizados e aceitos conforme as métricas e os padrões previamente estabelecidos. Entre as vantagens derivadas dessa sistemática, vale mencionar a eliminação ou, pelo menos, a fragilização do paradoxo lucro-incompetência e a possibilidade de exercer um controle mais eficaz sobre os resultados da contratação.</p>
947/2010	<p>9.3.5 abstenha, em atendimento ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/1993 e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, de incluir no termo de referência, inclusive em contratos mensurados e pagos por resultados, quaisquer elementos que possam caracterizar ingerência indevida do ente público na administração de empresa privada, a exemplos dos seguintes:</p> <p>9.3.5.1 estabelecimento de jornada detalhada (p.ex. definir o horário de intervalo do trabalhador e não o período de disponibilidade do serviço);</p> <p>9.3.5.2 submissão de trabalhador a teste de conhecimento, competências e habilidades e a sua substituição com base nesse teste;</p> <p>9.3.5.3 estabelecimento de cronograma de treinamento e a consideração desse treinamento como horas trabalhadas; (...)</p>
1262/2020	<p>9.2.1.2. caso a empresa contratada ainda assim optar por manter os profissionais alocados prestando serviços com habitualidade nas dependências da PPSA, definir medidas para avaliar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses profissionais, a fim de evitar possível responsabilização subsidiária quanto aos encargos trabalhistas e previdenciários dos profissionais alocados no contrato;</p>
1184/2020	<p>9.2.5. (...) nos quais se menciona o paradoxo do lucro-incompetência", que na jurisprudência do TCU corresponde à distorção do princípio da eficiência, pois quanto menos competente e eficiente a empresa contratada for ao realizar determinada tarefa, mais horas ela consumirá e, a despeito disso, maior será a sua remuneração, proporcionando ganhos desarrazoados.</p>
17183/2021	<p>1.7.1.1.2. ausência de justificativa para a contratação por postos de trabalho e respectivos quantitativos nos itens 1 e 4, em detrimento à contratação por resultados (...)</p> <p>1.7.1.1.3. inadequação do Instrumento de Medição de Resultados, conforme previsto no Anexo VIII do edital da contratação, por prever somente indicadores de meios, com foco predominantemente na gestão de pessoal da contratada, e não de resultados, em desconformidade com o Acórdão Plenário 947/2010, relator Ministro Valmir Campelo.</p>

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

O TCU ao longo do tempo vem reforçando a necessidade de as contratações basearem-se em resultados, e não em simples disponibilização de mão de obra ou equipamentos. Também é possível observar a preocupação do TCU quanto à

ingerência dos órgãos públicos na gestão dos recursos humanos das empresas contratadas, devendo, então, formular contratações que se atenham à definição, mensuração e pagamento por resultados.

Alguns desses acórdãos abordam a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, que ocorre quando os colaboradores são alocados nas dependências do órgão contratante de forma habitual. Nesses casos o TCU recomenda, conforme o Acórdão 1262/2020-Plenário, que os órgãos contratantes estabeleçam medidas para avaliar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses colaboradores (BRASIL, 2020b).

Ressalta-se que os órgãos de controle não condenam a utilização de indicadores considerados “de meio”, mas sim sua adoção em detrimento aos indicadores de resultado.

O último tópico relevante trazido por esse rol de acórdãos, é o paradoxo “lucro- incompetência”, que ocorre quando a ineficiência da contratada se reverte em aumento do faturamento e/ou lucro, geralmente pela necessidade de aumento dos postos ou horas de trabalho contratados. Esse paradoxo é reforçado quando o IMR se concentra na medição da gestão de pessoal da contratada, ao invés dos resultados esperados da contratação, exemplo: controlar o horário de entrada, almoço e saída de um auxiliar de limpeza ao invés de medir se o cronograma de limpeza está sendo cumprido na qualidade contratada (BRASIL, 2020a).

O conceito do paradoxo “lucro-incompetência” apresentado pelo TCU (BRASIL, 2020a), pode ser entendido de uma maneira mais ampla, a exemplo do serviço de limpeza. A contratação destina-se a execução do serviço de limpeza (limpeza das áreas com a frequência e qualidade estabelecidos no Termo de Referência), mas também foi terceirizada implicitamente uma série de outros componentes e obrigações, das quais a contratada deveria apresentar resultados satisfatórios, tais como: gestão de pessoal, fornecimento dos materiais e cumprimento das demais cláusulas contratuais.

Esses componentes e obrigações formam um subgrupo dentro da contratação do serviço de limpeza, a gestão do contrato pela empresa terceirizada. Inclusive ela é remunerada para isso em um item específico da planilha de custos (Custos indiretos) para administrar e fornecer os demais componentes da contratação (mão de obra, uniformes e EPI, materiais e equipamentos).

Quando a empresa terceirizada apresenta uma gestão do contrato ineficiente, a contratação fica suscetível a uma série de problemas e falhas em seus componentes (mão de obra, materiais, equipamentos etc.), que geralmente culminam na redução da qualidade do serviço ou, em casos mais graves, em inexecuções parciais de contrato. Isso acaba exigindo que o órgão contratante intensifique a atuação da equipe de fiscalização por uma série de medidas, na tentativa de que a contratada volte a entregar o serviço na qualidade estabelecida no Termo de Referência.

Este caso também pode ser enquadrado no paradoxo do “lucro-incompetência”, pois o órgão contratante recebe um serviço com qualidade inferior à contratada e ainda tem custos maiores com a fiscalização do contrato, independente da contratada auferir vantagem financeira.

Essa preocupação em mensurar o gerenciamento do contrato pela empresa terceirizada pode ser encontrada no Cadterc Volume 15³¹ que, em seu Apêndice 1 - Avaliação da Qualidade dos Serviços, possui uma série de itens referentes à avaliação do gerenciamento do contrato pela empresa terceirizada (Supervisão, Gerenciamento das Atividades Operacionais e Atendimento às Solicitações) (SÃO PAULO, 2022).

Cabe destacar ainda que a IN n.º 05/2017, em seu artigo 47, estabelece como dever da fiscalização do contrato o acompanhamento, por meio dos instrumentos adequados, dos seguintes aspectos: resultados alcançados em relação ao contrato (prazos e qualidade); recursos humanos empregados (quantidade e formação profissional); cronograma de execução; cumprimento das obrigações contratuais e satisfação do público usuário (Brasil, 2017a).

Apresentados esses argumentos, tanto da necessidade de estabelecimento de medidas de controle para avaliar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, quanto da redução da ocorrência do paradoxo “lucro-incompetência”, a proposta de reestruturação do IMR será elaborada com 06 indicadores, considerando os diversos aspectos que compõem os resultados e a qualidade da contratação do serviço de limpeza, conforme o quadro 23:

31

Quadro 23 – Comparativo entre o IMR adotado e o proposto

IMR utilizado no contrato nº 01/2018	Proposta de reestruturação
01-Uso de Uniformes e EPIs	01-Uniformes e EPIs
02-Tempo de resposta às solicitações da Contratante	02-Responsividade
03-Atraso no Pagamento de Salários e Benefícios	03-Obrigações Sociais, Trabalhista e Previdenciárias
04-Falta de Materiais Previstos em Contrato	04-Insumos, Equipamentos e Materiais
05-Qualidade dos Serviços Prestados	05-Avaliação da Execução dos Serviços
	06-Avaliação da Qualidade dos Serviços pelo Público Usuário

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

As principais alterações, acréscimos e modificações nos indicadores serão apresentados nos próximos itens.

As modificações propostas na nomenclatura dos indicadores são derivadas ou cópias dos termos utilizados nos IMR encontrados durante a pesquisa. Assim como Chiariello e Wolff (2021), foi identificado um elevado intercâmbio de informações entre os editais, inclusive no conteúdo dos indicadores do IMR. Considerando o período e o escopo pesquisados, não é possível determinar quando e quem utilizou o termo inicialmente, haja vista que o IMR foi inserido nos editais de contratação a partir da publicação da IN n.º 05/2017.

A proposta final do IMR, já no formato para inserção em editais de licitação, encontra-se no Apêndice B.

5.1 INCLUSÃO DE INDICADOR PARA AVALIAÇÃO DO FISCAL TÉCNICO

Observando-se os diversos modelos de IMR encontrados no decorrer da pesquisa, pode-se apontar uma lacuna importante no IMR adotado pelo IFSP — *Campus* Presidente Epitácio: a ausência de um indicador onde o Fiscal Técnico avalia diretamente a execução do serviço. A necessidade de um indicador específico para o fiscal técnico também é apontada por Cruz e Machado (2020) e Szulzevski (2021). No modelo atual essa avaliação é parcialmente suprida pelos Indicadores 02 e 04.

Como proposta de reestruturação, sugere-se a inclusão de um indicador chamado “Avaliação da Execução dos Serviços”.

Esse indicador terá como base o Indicador 05 do IMR atualmente em uso (ver Anexo A), que teve como base o Cadterc Vol. 15, e será atualizado com a versão 2022 do referido documento, pois ele engloba os aspectos técnicos relevantes para a prestação do serviço, tanto na descrição do que deve ser feito, quanto na avaliação da execução do cronograma de atividades, conforme definido no Termo de Referência (SÃO PAULO, 2017, 2022).

5.2 REESTRUTURAÇÃO E MUDANÇA DA NOMENCLATURA DO INDICADOR 04

O fornecimento dos materiais pela contratada é tratado em grande parte dos IMR pesquisados. Ainda que com metodologias distintas, buscam retirar da contratada eventual recompensa financeira pelas falhas, ainda que pequenas, no suprimento dos materiais ou pelo fornecimento de itens com qualidade inferior (OLIVEIRA, 2019).

Considerando a inserção no Termo de Referência do Pregão 10584/2021, referente ao pagamento de materiais segundo o consumo, faz-se necessária a adaptação do Indicador 04 - “Falta de materiais previstos em contrato”. Inicialmente, para uma nomenclatura mais condizente com um indicador, propõe-se o nome “Insumos, Equipamentos e Materiais”.

O indicador será composto por dois subitens, sendo avaliados os insumos e equipamentos utilizados diretamente no serviço de limpeza (álcool, pano, desinfetante, sabão, vassoura, aspirador de pó, entre outros) e os materiais fornecidos pela contratada e pagos conforme o consumo, por exemplo: sabonete líquido, papel toalha e papel higiênico (ver Apêndice B) (IFSP, 2021).

5.3 AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO INDICADOR QUE MENSURA A RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA

O Indicador 02 - “Tempo de resposta às solicitações da contratante” passa a ser chamado “Responsividade”. Conforme Bergman (2017), o Indicador 02 é um indicador de eficácia, pois irá medir a capacidade de resposta da contratada às demandas contratuais ou da Equipe de Fiscalização (cumprimento de prazos).

Ainda considerando seu caráter de medir a efetividade, este indicador poderá complementar a medição dos outros indicadores, no caso de as desconformidades ficarem acima do patamar mensurável no próprio indicador, ou em situações em que a Equipe de Fiscalização necessite atribuir prazo para regularização de pendências, sem afetar o bom andamento do contrato.

Exemplo de aplicação: a ausência de apresentação dos cartões de ponto dos colaboradores da contratada ao Fiscal Administrativo, que notificará a Contratada para regularização, sendo o prazo para apresentação dos documentos aquele especificado no Indicador ou estabelecido na notificação pelo Fiscal Administrativo. Em caso de apresentação no tempo devido, não há apontamento no Indicador, caso contrário, registra-se o atraso e abre-se novo prazo e assim sucessivamente.

Tal procedimento é necessário para a contratada manter-se atenta ao cumprimento das obrigações contratuais, inclusive as administrativas, evitando o desperdício de tempo dos Fiscais em reiteradas cobranças infrutíferas, elevando o custo de fiscalização para a Administração e aumentando a relação custo/resultado da contratação.

5.4 PROPOSTA DE NOVO MODELO DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS

A pesquisa de satisfação dos usuários (Indicador 05) no Pregão 10584/2017 será modificada e irá compor outro indicador, deixando uma lacuna a ser preenchida no IMR, conforme o item 5.1.

Durante a pesquisa bibliográfica, buscaram-se referências para fundamentar o questionário de avaliação do público usuário, dentre os modelos encontrados, destacam-se os modelos SERVQUAL e SERVPERF, que foram abordados nos itens 2.7 e 2.8 deste trabalho.

Cronin e Taylor (1992) concluem em sua pesquisa que o modelo SERVPERF é mais eficaz na avaliação da qualidade dos serviços em relação ao SERVQUAL. Em complemento, Souto e Correia-Neto (2017) afirmam que o SERVPERF é mais apropriado para ser utilizado na prática, sendo então, esse o modelo adotado para a formulação da pesquisa de satisfação dos usuários.

Para aplicação, o modelo terá que sofrer algumas alterações, pois algumas questões não são adequadas para o serviço de limpeza e conservação predial. Após

análise das 22 afirmações do modelo SERVPERF, o quadro 24 apresenta as afirmações desconsideradas e as respectivas justificativas:

Quadro 24 – Itens da escala SERVPERF desconsiderados

Item	Afirmação	Justificativa
06	Quando você tem algum problema com a XYZ, ela é solidária e tranquilizadora.	Os usuários não recebem atendimento direto da contratada.
07	XYZ é confiável.	Os usuários não transacionam com a contratada.
09	XYZ mantém seus registros com precisão.	Não há registros para a contratada apresentar diretamente aos usuários.
10	XYZ não informa aos clientes exatamente quando os serviços serão executados.	A responsabilidade da divulgação cronograma é da contratante.
14	Você pode confiar nos funcionários da XYZ.	Não é necessário avaliar esse item na prestação do serviço de limpeza.
15	Você pode se sentir seguro em suas transações com os funcionários da XYZ.	Os usuários não transacionam diretamente com os funcionários da contratada, à exceção de casos pontuais relacionados à prestação do serviço de limpeza.
18	XYZ não lhe dá atenção individual.	Não há prestação de serviço individualizada.
19	Os funcionários da XYZ não lhe dão atenção pessoal.	Não há prestação de serviço individualizada.
22	XYZ não tem os horários de funcionamento convenientes para todos os seus clientes.	A conveniência do horário de execução do serviço é responsabilidade da contratada.

Fonte: Elaborador pelo Autor (2023)

Os itens 10 e 22 do quadro 24, ainda que relevantes para a prestação de serviços, referem-se ao estabelecimento do cronograma e horários de execução dos serviços, itens de responsabilidade da equipe de planejamento da contratação, devendo estar inseridos no termo de referência, no modelo de execução do objeto (BRASIL, 2017a), não podendo compor a avaliação da empresa contratada.

Ao final, foram subtraídos 09 itens no modelo SERVPERF original, o item 02 foi incorporado ao item 04, restando assim 12 afirmações. Ademais, foram realizadas adaptações nas afirmações a fim de adequá-las ao serviço de limpeza, sem, contudo, afetar seu sentido original, conforme demonstrado no quadro 25:

Quadro 25 – Escala SERVPERF adaptada para o serviço de limpeza

Item	Afirmação
01	Os equipamentos e materiais utilizados pela XYZ são condizentes com os serviços prestados.
02	Os colaboradores da XYZ vestem uniformes novos ou visualmente em bom estado.
03	As instalações utilizadas pela XYZ têm organização e aparência condizentes com o ambiente escolar.
04	Quando a XYZ promete fazer algo dentro de um prazo, ela o faz.
05	XYZ executa o serviço conforme o contratado.
06	O serviço de limpeza é executado pela XYZ seguindo o cronograma.
07	Quando necessário, recebe serviço imediato dos colaboradores da XYZ.
08	Os colaboradores da XYZ sempre estão dispostos a ajudar.
09	Os colaboradores da XYZ são educados.
10	Os colaboradores recebem apoio adequado da XYZ para fazer bem os seus trabalhos.
11	Os funcionários da XYZ sabem quais são as necessidades do <i>Campus</i> .
12	XYZ está preocupada com os interesses e necessidades do <i>Campus</i> .

Fonte: Adaptado de Cronin e Taylor (1992)

Apesar da redução de itens, as afirmações estão distribuídas em todas as dimensões de avaliação, presentes no modelo SERVPERF (explicadas no quadro 11). O quadro 26 apresenta o comparativo entre o número de itens por dimensão, originalmente propostos pelo modelo SERVPERF e a distribuição após a adaptação do modelo:

Quadro 26 – Número de afirmações por dimensão

Dimensão	Número de Questões SERVPERF	Número de Questões SERVPERF adaptado
1-Tangíveis	04	03
2-Confabilidade	05	03
3-Responsividade	04	02
4-Segurança	04	02
5-Empatia	05	02

Fonte: Adaptado de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)

5.4.1 Escala Likert e tratamento estatístico das respostas

Conforme apontado no item 2.8.1 do referencial teórico, a escala Likert pode variar de 4 a 11 categorias, o modelo SERVPERF adotou 7 categorias, já considerando uma categoria neutra (4). Porém, para a pesquisa de satisfação do público usuário, não é interessante que a pesquisa possua essa categoria, sendo a classificação em número par mais apropriada, pois indicará de maneira mais clara a percepção do usuário em relação à qualidade, sendo ela positiva ou negativa (ALEXANDRE *et al.*, 2003).

Ainda segundo os autores, as escalas de 04 a 05 categorias são as mais comuns. Sendo assim, será adotada para o IMR uma escala com 06 categorias, por ser um número próximo às escalas mais utilizadas, não ultrapassando o número de categorias do modelo SERVPERF original.

A escala adotada medirá a tendência de percepção negativa ou positiva do público usuário em relação ao serviço prestado, sendo assim, a contratada terá sua pontuação reduzida apenas nas três primeiras categorias (1, 2 e 3). As demais categorias serão utilizadas apenas para controle da gestão de contrato, sem, contudo, afetar a pontuação do IMR.

Como apontado por Cruz e Machado (2020), os dados da pesquisa de satisfação devem ser tratados para evitar avaliações discrepantes entre si. O que os autores chamam de avaliações discrepantes, também é conhecido como *outliers*.

Existem várias formas de tratamento para os *outliers*, porém é necessário que se providencie o tratamento estatístico adequado para cada tipo de escala utilizada. Segundo Mattar, Oliveira e Motta (2013), para a escala Likert, uma das técnicas recomendadas é o teste Z.

Nascimento *et al.* (2012) identificaram que o teste Z modificado (Z-score) foi o que apresentou melhor desempenho em relação a outras técnicas de identificação de *outliers*, ao ser menos suscetível a degradação devido ao aumento dos *outliers* na série de dados, conforme a fórmula:

$$Zscore = \frac{K - \text{Mediana}(K)}{\text{MAD}(K)} \quad (6)$$

O teste Z modificado em relação ao teste Z (Z-score), substitui a média pela mediana e o desvio padrão pelo MAD (desvio absoluto da mediana).

O teste Z modificado deve ser aplicado para o conjunto de dados de cada uma das 13 afirmações, utilizando-se os limites ± 2 para o z-score, pois segundo Chui, Bispo e Iamashita (2004) esses limites indicam um desempenho satisfatório, sendo os valores fora deste intervalo considerados *outliers*.

O teste Z modificado pode ser aplicado utilizando planilhas eletrônicas ou linguagem de programação. A organização do indicador considerando o tratamento estatístico é apresentada no Apêndice B.

5.4.2 Tamanho da Amostra

No termo de referência do Pregão 06584/2017, não foi estabelecido um número mínimo de respondentes, apenas foi informado o número médio de usuários diário do campus, 1035 pessoas (IFSP, 2017).

Durante o período analisado, a média mensal de respostas à pesquisa de satisfação do público usuário foi de 9 respostas (desconsiderando os meses sem respostas) e 7,46 considerando todo o período, alcançando um pico de 37 avaliações. Utilizando uma ferramenta para cálculo do tamanho de amostra³², considerando o número de usuários diário (1.035 pessoas) e valendo-se de critérios bem flexíveis (grau de confiança 80% e margem de erro: 20%), a ferramenta retorna que o número mínimo de respondentes é 11. Quando simulado com critérios mais rígidos, esse número alcança uma amostra mínima de 64 respondentes.

Sendo assim, nota-se que o número de respondentes ficou bem abaixo do que a estatística recomenda, mesmo utilizando critérios mais tolerantes. Contudo, a implementação da avaliação do público usuário é dever da administração pública, e para solução desse problema, sugere-se uma ponderação para utilização da pesquisa de satisfação dos usuários seguindo critérios estatísticos.

Inicialmente, verificar no EP (estudo preliminar) a informação da quantidade diária de usuários - caso esta informação esteja desatualizada, a equipe de planejamento da contratação deve providenciar sua atualização.

³² <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>

Para melhor apresentar o método, será utilizado o quantitativo médio diário informado no Pregão 10584/2021, que foi de 1.127 usuários (IFSP, 2021).

Tabela 7 – Cálculo do tamanho da amostra

Faixa	Grau de confiança (%)	Margem de erro (%)	Tamanho da Amostra
01	80	20	11
02	90	15	30
03	90	10	65

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Conforme apresentado na tabela 7, até alcançar 10 respondentes (faixa 01), a pesquisa de satisfação do usuário não altera a pontuação do IMR (contratada recebe a pontuação máxima definida no IMR), porém, a equipe de fiscalização deve verificar as avaliações e observações enviadas pelos usuários e tomar as medidas cabíveis, caso necessárias.

Quando as respostas ficarem entre 11 e 30, considera-se que os dados obtidos já possuem um grau de confiabilidade aceitável. Sendo assim, procede-se a comparação entre a avaliação do público usuário e a avaliação do fiscal técnico, aceitando-se uma variação de até 10% para mais ou para menos da avaliação do público usuário em relação à avaliação do fiscal técnico. Exemplo: se a avaliação do fiscal técnico foi de 90% do total de pontos possível, a avaliação do público usuário será considerada se ficar entre 81% e 99%, assumindo o limite máximo ou mínimo mais próximo.

Para o número de respondentes entre 31 e 64, considerando sua confiabilidade estatística maior, pode adotar uma variação de 20% (para mais ou para menos). Exemplo: se a avaliação do fiscal técnico foi de 80% do total de pontos possíveis, a avaliação do público usuário será considerada se ficar entre 64% e 96%, assumindo o limite máximo ou mínimo mais próximo.

Por fim, quando o número de respondentes for de 65 ou mais, a pesquisa terá a confiabilidade estatística suficiente para que sua pontuação seja aplicada integralmente, sem a necessidade de ponderação.

Cabe destacar que se considera para o tamanho da amostra o número de respondentes que finalizaram a pesquisa de satisfação, mesmo que o número de

respostas de cada afirmação não alcance o tamanho da amostra devido às respostas assinaladas como “não sei”.

5.5. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE DESCONTO NO PAGAMENTO MENSAL DA CONTRATADA

Foram encontradas duas formas de cálculo para desconto do pagamento mensal da contratada pelo descumprimento do IMR:

O primeiro, por faixas de pontuação (MFP), que também é o modelo adotado pelo IFSP - *Campus* Presidente Epitácio, consiste numa escala de 0 a 100 pontos, onde as inconformidades previstas para cada indicador de desempenho vão subtraindo pontos. Ao final do mês a pontuação de todos os indicadores é somada e o Gestor do contrato verifica se há ou não desconto, de acordo com uma tabela contida no próprio IMR. Essa tabela possui faixas de pontuação, por exemplo: entre 90 e 100 pontos não há desconto para a contratada.

O segundo modelo, por ocorrências/indicadores (MOI), trabalha detalhando as inconformidades e aplicando descontos específicos para cada uma delas (ocorrências ou indicadores), por exemplo: deixar de efetuar a reposição de profissionais faltosos recebe desconto de 01 ponto. Esse modelo geralmente exige um rol exaustivo de itens a serem medidos, devido à atribuição específica de pontuação para cada conduta da contratada. Nesse modelo também foram encontrados IMR com uma faixa de pontuação que não gera desconto na fatura mensal (similar a faixa de tolerância no MFP), por exemplo: até 05 pontos não há desconto na fatura.

O modelo MFP foi o mais encontrado (82% dos editais considerados na pesquisa), porém as pontuações, faixas de pontuações e os respectivos descontos encontrados durante a pesquisa não apresentaram um padrão, pois alguns IMR adotam descontos progressivos (0,25% por faixa de pontuação), enquanto outros eram mais agressivos na escala de descontos (5% por faixa de pontuação).

Não foi encontrada nos documentos que compunham os Editais de Pregão, metodologia ou memória de como foram calculados os percentuais de desconto e tampouco padronização do percentual máximo de desconto que foi de 0,5% até 95% do valor mensal contratado, para o modelo MFP.

Em alguns dos IMR que utilizam o modelo MOI, não há menção de limite do percentual máximo de desconto.

Cabe novamente ressaltar que a função do IMR não é promover a redução do faturamento da contratada e diminuir os custos de contratação para a Administração Pública. A função do IMR é colaborar com a execução do serviço nos termos, condições e qualidade estabelecidos no Termo de Referência, ainda que recorra a descontos financeiros à contratada para obter esses objetivos.

Outro ponto que merece destaque é a sistematização do trabalho da fiscalização, pois um IMR bem formulado, já estabelece uma rotina de trabalho para a equipe de fiscalização, ao medir os principais aspectos da contratação.

Visando uma proposta para uma melhor distribuição dos descontos e a fixação de um limite, foi realizado um levantamento do custo médio de cada módulo da planilha de custos para o serviço de limpeza e conservação predial, utilizando como base o Cadterc — Volume 15 (SÃO PAULO, 2017) e a planilha de custos apresentada pelas licitantes vencedoras dos Pregões Eletrônicos 06584/2017 e 10584/2021 (Média Pregões), conforme o quadro 27:

Quadro 27 – Módulos da Planilha de custos e seus respectivos percentuais

Módulos de Custos das Planilhas de Composição de Preços	Média Pregões	Cadterc	Custo Médio
01-Remuneração dos Empregados Colaboradores	32,99%	31,79%	32,39%
02-Benefícios Mensais e Diários	16,26%	12,21%	14,23%
03-Uniformes e EPIs	1,70%	1,36%	1,53%
04-Insumos diversos	6,67%	8,45%	7,56%
05-Materiais pagos pelo consumo	4,98%	-	5,00%
06-Encargos Sociais e Trabalhistas	22,38%	20,54%	21,46%
07-Custos Indiretos	0,85%	4,32%	2,59%
08-Lucro	0,90%	5,66%	3,28%
09-Tributos	13,28%	10,69%	11,99%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Considerando o quadro 27, é possível verificar o percentual dos custos de cada módulo em relação ao custo mensal da contratação. Sendo assim é possível formular a pontuação e os respectivos descontos do IMR de modo que reflitam da melhor forma nos módulos pertinentes.

Os módulos que representam obrigações fixas da contratada não foram considerados para o cálculo do desconto no IMR, sendo eles: 01-Remuneração dos Empregados Colaboradores, 02-Benefícios Mensais e Diários, 06-Encargos Sociais e Trabalhistas e 09-Tributos.

Esses módulos representam 80,04% do valor mensal contratado e referem-se a valores que, apesar de entrarem no caixa da contratada, já tem destino certo, pois se referem aos salários e benefícios dos trabalhadores. Inclusive o faturamento do serviço só é liberado pelo Gestor do Contrato após a apresentação dos pagamentos dos salários e benefícios do mês de referência. Quanto aos impostos, parte deles é retida e paga diretamente pela Administração.

A inclusão desses módulos na memória de cálculo do limite de desconto oneraria demasiadamente o faturamento mensal da contratada, o que poderia inviabilizar a execução do contrato ou no caso de a contratada interromper o pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, a Administração não conseguir saldo suficiente no contrato para honrar os compromissos deixados pela Contratada perante os colaboradores.

Os módulos considerados para o cálculo do limite de desconto foram: 03-Uniformes e EPIs, 04-Insumos Diversos, 05-Materiais pagos pelo consumo, 07-Custos Indiretos e 08-Lucro, conforme o quadro 28:

Quadro 28 – Cálculo do desconto máximo do IMR

Módulos de Custos das Planilhas de Composição de Preços	Média Pregões	Cadterc	Custo Médio
03-Uniformes e EPIs	1,70%	1,36%	1,53%
04-Insumos diversos	6,67%	8,45%	7,56%
05-Materiais pagos pelo consumo	4,98%	-	5,00%
07-Custos Indiretos	0,85%	4,32%	2,59%
08-Lucro	0,90%	5,66%	3,28%
Total (DMP):			19,96%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Os custos representam em média 19,96% do valor mensal da contratação, que sofrerá um arredondamento para 20%, para simplificar os cálculos.

A tabela 8, apresenta um comparativo com o percentual obtido no quadro 28 com os percentuais máximos de descontos estabelecidos nos IMR na literatura e no Cadterc:

Tabela 8 – Demonstrativo dos percentuais máximos de desconto do IMR

Estudo	Percentual Máximo de Desconto
Dias (2019)	10%
Cruz e Machado (2020)	10%
Szulzevski (2021)	15%
Proposta de reestruturação IMR (DMP)	20%
Cadterc Vol. 15 Versão jul. 2017	50%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

O desconto máximo proposto de 20% (DMP) está acima do que é comumente encontrado na literatura e bem abaixo do percentual do Cadterc. Porém, é derivado de uma metodologia de cálculo, que a deixa em um patamar que, certamente, causará impacto na empresa contratada, caso apresente qualidade inferior do serviço, mas sem comprometer a execução do contrato.

O percentual obtido no quadro 28 (20%) deve ser equacionado entre os 06 indicadores do IMR, onde cada indicador receberá ao menos um módulo de custo e os módulos de custo podem estar em mais de um indicador. A distribuição considerará a afinidade entre o indicador e o módulo de custo, a tentativa de redução da ocorrência do paradoxo “lucro-incompetência” e a possibilidade do Indicador 05, operado pelo fiscal técnico, possuir um peso maior em relação aos demais indicadores, consoante o quadro 29:

Quadro 29 – Indicação dos Módulos de Custo por Indicador

Indicador	Módulo de Custos, conforme Quadro 24
01-Uniformes e EPIs	03-Uniformes e EPIs
02-Responsividade	08-Lucro
03-Obrigações Sociais, Trabalhista e Previdenciárias	07-Custos Indiretos 08-Lucro
04-Insumos e Equipamentos	04-Insumos diversos
04-Materiais	05-Materiais pagos pelo consumo
05-Avaliação da Execução do Serviço	04-Insumos diversos 07-Custos Indiretos 08-Lucro
06-Avaliação da Qualidade dos Serviços pelo Público Usuário	07-Custos Indiretos 08-Lucro

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Atribuídos os módulos de custo para os indicadores e o desconto máximo proposto (DMP), conforme os quadros 28 e 29, é necessário realizar a equalização dos percentuais. Para isso, efetua-se a soma dos percentuais dos Módulos de Custos por Indicador (SI), em seguida, totaliza-se os (SI), obtendo o (SIT), demonstrado no quadro 30.

Para equalizar os percentuais, é preciso calcular o fator de escala (RI):

$$RI = \frac{DMP}{SIT} \quad (3)$$

Calculado o fator de escala (RI), aplica-se a fórmula (4) para obter o desconto por Indicador (DF). Salienta-se que para obter o valor final a ser inserido no IMR (DF), foi necessário efetuar o arredondamento:

$$DF = SI \times RI \quad (4)$$

O quadro 30, demonstra a aplicação das fórmulas 03 e 04 e apresenta o desconto a ser utilizado no IMR por Indicador (DF), já considerando o arredondamento:

Quadro 30 – Memória de cálculo do desconto por Indicador

Indicador do IMR (I)	Módulo de Custos (MC)	Soma dos Módulos por Indicador (SI)	$DF = SI \times RI$	Desconto por Indicador (DF)
1	03	1,53%	0,85%	1,00%
2	07	2,59%	1,44%	1,50%
3	07 e 08	5,87%	3,26%	3,00%
4	04	7,56%	4,19%	4,00%
4	05	5,00%	2,77%	3,00%
5	04, 07 e 08	10,15%	5,63%	6,00%
6	08	3,28%	1,82%	1,50%
Total (SIT)		35,98%	Total (DMP)	20,00%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Estabelecidos os descontos máximos por Indicador (DF), o próximo passo é a definição de sua pontuação. Para esse cálculo, inicialmente deve-se fixar a pontuação máxima do IMR que, para simplificar os cálculos e a aplicação, será de 100 pontos (PM). Dito isso é necessário calcular o fator de escala (RP), utilizando o valor máximo de desconto (DMP):

$$RP = \frac{PM}{DMP} \quad (5)$$

Conhecendo o fator de escala (RP), é possível calcular a pontuação máxima de cada indicador, multiplicando-o pelo desconto máximo de cada indicador (DF), conforme o quadro 31:

Quadro 31 – Memória de cálculo da pontuação máxima por Indicador

Descrição	Desconto por Indicador (DF)	RP X DF	Pontuação Máxima por Indicador (PM)
01-Uniformes e EPIs	1,00%	5,00%	5,00
02-Responsividade da Contratada	1,50%	7,50%	8,00
03-Cumprimento das Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias	3,00%	15,00%	15,00
04-Insumos e Equipamentos	4,00%	20,00%	20,00
04-Materiais pagos pelo Consumo	3,00%	15,00%	15,00
05-Avaliação do Fiscal Técnico	6,00%	30,00%	30,00
06-Pesquisa de Satisfação	1,50%	7,50%	7,00
Total:	20,00%	Total:	100,00

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Calculados o percentual máximo de desconto por indicador (DF) e a respectiva pontuação de cada indicador (PM), já é possível utilizá-los no IMR, visto que será mantido o modelo MFP, que não exige o detalhamento exaustivo de todas as intercorrências passíveis de aplicação do IMR, como ocorre no modelo MOI. O modelo MFP fornece informações mais detalhadas sobre a execução do contrato, ao mensurar dimensões específicas, possibilitando um melhor gerenciamento em relação ao modelo MOI, quando se utiliza de ocorrências.

O escalonamento da pontuação no indicador e as faixas de pontuação são apresentadas no Apêndice B. O escalonamento da pontuação segue basicamente o modelo que vem sendo utilizado desde o Pregão 06584/2017 (Anexo A).

As faixas de pontuação, passam de 06 para 12 para permitir o escalonamento dos descontos em relação à pontuação obtida no IMR, conforme o quadro 32:

Quadro 32 – Distribuição dos descontos por Faixa de Pontuação

Faixa	Pontuação do IMR	Desconto no faturamento mensal
01	97 a 100	0%
02	95 a 97	1%
03	90 a 94	2%
04	80 a 89	4%
05	70 a 79	6%
06	60 a 69	8%
07	50 a 59	10%
08	40 a 49	12%
09	30 a 39	14%
10	20 a 29	16%
11	10 a 19	18%
12	01 a 09	20%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

As faixas de pontuação foram estabelecidas para manter a progressividade entre a pontuação e os descontos, à exceção da faixa 01, que é uma margem de tolerância de 04 pontos, e das faixas 02 e 03, que apresentam desconto de 1% por faixa, pois ainda são pontuações altas, e terão um caráter educativo para a contratada, alertando sobre a necessidade de manutenção da qualidade do serviço.

A CGU (Corregedoria Geral da União), no Projeto de Auditoria 937064, faz menção à margem de tolerância maior que o razoável, bem como apresentação de resultados baixos (inferiores a 60%) e desconto de apenas 15% no faturamento (BRASIL, 2021a). Esses apontamentos da CGU, em uma análise superficial, também podem ser aplicados a essa proposta de reestruturação do IMR. Porém, algumas características dessa proposta afastam os problemas levantados na auditoria em tela. A margem de tolerância dessa proposta já considerou a recomendação da CGU em estabelecer margens de tolerância pequenas. Em relação aos percentuais e seus respectivos descontos, cabe inicialmente esclarecer que o IMR faz a medição de resultados, logo, inexecuções parciais ou totais não encontram no IMR a forma adequada de tratamento, sendo nestes casos a realização de glosas e a eventual abertura de processos administrativos (OLIVEIRA, 2017).

Como exemplo, em caso de a empresa não entregar os materiais necessários à execução do contrato e algumas áreas não serem limpas, deve-se realizar o apontamento no IMR, efetuar a glosa no pagamento dos materiais e da área que não foi limpa e ainda iniciar procedimento administrativo. Se comprovada a falha da contratada, a administração deve aplicar as sanções que vão de advertência à rescisão unilateral do contrato e/ou multa.

O IMR é aplicado sobre resultados e na ausência destes, torna-se instrumento inadequado para a gestão do contrato, conforme a IN n.º 05/2017, o IMR tem em vista medir “os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço” (BRASIL, 2017a, Anexo I, Item IX).

É importante frisar que a pontuação não é uma escala com relação direta com a execução do serviço. Por exemplo, caso a contratada obtenha 50 pontos não significa que apenas metade do serviço foi entregue, mas sim que atingiu metade da escala relativa ao IMR, sendo aplicado metade do desconto máximo de 20%, ou seja, será descontado 10% do valor mensal contratado.

Como mencionado, essa proposta de reestruturação do IMR ateu-se na mensuração de resultados e qualidade do serviço, elaborada de forma que priorize a qualidade ao usuário, ao invés de estar focada na realização de descontos no faturamento da contratada.

Propõe-se que os documentos referentes à fiscalização sejam disponibilizados na mesma página do sítio eletrônico onde é divulgada a pesquisa de satisfação, inclusive com a apresentação de gráficos de execução, resumo de atividades, cronogramas, entre outras informações relevantes.

Tais medidas reforçam a *accountability*, a transparência ativa e a responsividade da Administração pública. A IN n.º 05/2017 possibilitou que os cidadãos (usuários dos serviços) sejam atores na gestão de contratos e não mais meros espectadores dos gastos públicos. Essas medidas estão profundamente alinhadas com o NSP, que tem em vista ultrapassar os conceitos de eficiência e eficácia, trazendo ao serviço público a busca constante pela efetividade (ANGELIS, 2022).

A proposta completa de reestruturação do IMR é apresentada no Apêndice B.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi elaborar uma proposta de reestruturação do IMR (Instrumento de Medição de Resultado) do serviço de limpeza para o IFSP - *Campus* Presidente Epitácio, que promovesse a participação da sociedade e a *accountability* social.

As principais contribuições da proposta foram o desenvolvimento de uma metodologia para o cálculo do percentual máximo de desconto do IMR e o percentual de desconto por indicador. O cálculo utiliza os módulos da planilha de custo, podendo ser adaptado a outros serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Para a pesquisa de satisfação dos usuários, foi proposta uma adaptação do modelo SERVPERF e o tratamento estatístico das respostas utilizando o teste Z, podendo ser replicada para outros serviços.

A pesquisa buscou elaborar uma proposta de IMR com uma perspectiva mais abrangente da medição de resultados, ao invés de reduzi-la à simples verificação de aspectos visíveis, tais como: poeira sobre uma mesa, o piso de uma sala com um respingo de café ou ainda uma porta de vidro com marcas de digitais. Por exemplo, Dias (2019) afirma que os uniformes e EPIs são responsabilidade da fiscalização administrativa, não devendo estes itens compor o IMR, reforçando essa abordagem focada nos aspectos técnico-operacionais do serviço, limitando a medição de resultados ao fiscal técnico.

Essa perspectiva maior engloba outros aspectos, como a gestão do contrato pela empresa terceirizada e o fornecimento de uniformes, EPIs, insumos e materiais, pois esses itens são pagos pela Administração Pública. Logo, é de se esperar que exija o fornecimento na qualidade, tempo e quantidades adequadas.

Para inclusão dos indicadores que não se relacionam estritamente ao que se atribui como resultado do serviço de limpeza (superfícies com ausência de sujidades), a proposta de IMR partiu do pressuposto que, para medição do resultado, deve-se respeitar as condições e a relação custo/resultado firmada no termo de referência e na proposta da contratada.

Logo, a contratada, descumprindo o que ficou estabelecido na assinatura do contrato, deve ter seu pagamento ajustado. Esse ajuste deve considerar as duas situações de desequilíbrio possíveis: a manutenção dos custos, com aferição de resultados inferiores ao pactuado ou a majoração dos custos da contratação.

O aumento dos custos de contratação ocorre quando há necessidade de maior fiscalização, a fim de viabilizar que o serviço contratado seja entregue no padrão. Independente da eficácia das ações corretivas da Administração, a relação custo/resultado neste caso é alterada, devendo o IMR trazê-la ao equilíbrio original.

Foi considerado também que o serviço é realizado por pessoas e não por máquinas e equipamentos. Enquanto prestam serviço dentro das Instituições Públicas, assumem um papel duplo, são empregados terceirizados e cidadãos, cabendo a Administração Pública, além da gestão do contrato do serviço terceirizado, contribuir para manutenção dos direitos trabalhistas e sociais. Essa visão está relacionada ao NSP (Novo Serviço Público), que exige dos gestores públicos a valorização da cidadania sobre o empreendedorismo e incentiva que os processos sejam baseados na colaboração e no respeito às pessoas (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Algumas pesquisas referentes à terceirização no serviço público têm como foco a redução de custos, inclusive defendem o esvaziamento do termo de referência, que passaria a focar no resultado esperado, deixando para as empresas contratadas a definição da quantidade de mão de obra a ser empregada e o estabelecimento de rotinas de execução, sem o controle do órgão contratante. Isso ultrapassa o que é estabelecido na IN n.º 05/2017, que estabelece que as contratações não devem ser realizadas por posto de trabalho, não impedindo a fixação de parâmetros e rotinas.

Essa visão, demasiadamente baseada no gerencialismo, tem em vista combater o “modelo de terceirização *tupiniquim*, baseado em contratação de gente” (SANTOS, 2014), que consiste na defesa do estabelecimento de produtividades personalizadas, baseados em padrões norte-americanos, europeus ou cronometrando os colaboradores em rotinas isoladas de limpeza. Esses estudos tendem a desconsiderar o Cadterc, utilizado como referência pelo Tribunal de Contas da União.

Esse modelo, que seria novo, mas é baseado nos antigos PDRAE e NGP, configura-se um pesadelo para a gestão de contratos. É de conhecimento amplo dos servidores envolvidos com a fiscalização de serviços terceirizados, as dificuldades encontradas para as empresas contratadas cumprirem as exigências, procedimentos, prazos e a qualidade estabelecidas nos termos de referências. Logo, retirar os parâmetros balizadores e as especificações técnicas do termo de referência pode inviabilizar a fiscalização.

Sendo assim, essa proposta de IMR tentou ser pragmática, no sentido de colaborar com a medição de resultados, buscando a manutenção da relação custo/resultado estabelecida no momento de assinatura do contrato.

Quanto às limitações deste trabalho, pode-se apontar a dificuldade de efetuar comparações entre as contratações. A falta de padronização dos tipos de áreas, das produtividades e rotinas de limpeza dificultam a análise e a comparação dos instrumentos de medição de resultado entre os contratos.

Para pesquisas futuras, sugerem-se outros estudos de caso de processos de implantação do IMR e da pesquisa de satisfação dos usuários, para posterior comparação entre os resultados. Pode-se sugerir também pesquisas futuras que comparem os dois pontos de vista em relação ao IMR: de um lado o IMR defendido por esta pesquisa, abrangendo os diversos aspectos que compõem o resultado final da contratação, de outro, os estudos que defendem que o IMR contemple apenas o resultado final da contratação, com o intuito de verificar qual desses instrumentos atende melhor o interesse público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, J. W. C. *et al.* Análise do Número de Categorias da Escala de Likert Aplicada à Gestão pela Qualidade Total Através da Teoria da Resposta ao Item. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ENEGEP, 23, 2003, Ouro Preto. **Anais** [...] Ouro Preto: ABEPRO, 2003. p. 1-8.

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 114, 53-62. 2009.

ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 102, 60-69, 2004.

ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009. 281p.

ANGELIS, C. T. A Emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e políticas públicas, Brasília**, n. 45, p. 13-46, 2022.

BERGMANN, T. **Indicadores em Compras Públicas**. [Entrevista concedida a] Eduardo Martins e Fábio Jacinto. ENAP, Brasília, 06 p. 29 set. 2017. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6846>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRAGA, L. V. *et al.* O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 5-21, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 23 out 2021.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 2.271, de 07 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm > Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 1998**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17> Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. **Lei 9.632, de 07 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9632.htm. Acesso em: 03 mai 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 05 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 15 mar 2023.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI. **Instrução Normativa n.º 2, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, DF, 2 mai. 2008. Seção 1, p.91-98.

BRASIL. **Decreto n. 7.232, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7232.htm> Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 947/2010**. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 05/05/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mai. 2010b.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Implantação de Portal da Transparência**. Brasília, 2013. Disponível em: < https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf > Acesso em: 23 2021.

BRASIL. Secretaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Seges. **Instrução Normativa n.º 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 mai. 2017a. Seção 1, p. 90- 109.

BRASIL. Senado Federal. **O que é transparência ativa?**. Brasília, 2017b. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes/canais-de-atendimento/transparencia-1/o-que-e-transparencia-ativa> > Acesso em: 23 out 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 508/2018.** Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 14/03/2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mar. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação - Ordem de Serviço: 201900666.** Brasília, 2019. Disponível em: < <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856359> > Acesso em: 31 out 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1184/2020.** Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 13/05/2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1262/2020.** Primeira Câmara. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 20/05/2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jun. 2020b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Sanções Administrativas.** 2020c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/manual-de-sancoes-administrativas-do-tcu.htm>>. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação - Projeto de Auditoria: 937064.** Brasília, 2021a. Disponível em: < <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/964117> > Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. **Lei 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 17183/2021.** Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 28/09/2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 2021c.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Responsabilidade Solidária X Responsabilidade Subsidiária.** 2022. Disponível em <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/responsabilidade-solidaria-x-responsabilidade-subsidiaria>>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n.1, p. 7-40, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2002.

CALDEIRA, L. B.; CALDEIRA, P. Z. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs. terceirizados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 53, n. 4, p. 780-790, 2019

CARVALHO, A. V.; NASCIMENTO, L. P. **Administração de recursos humanos**. 7. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

CHIARIELLO, C. L. *et al.* TRANSPARÊNCIA ATIVA: UMA AVALIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Práticas de Administração Pública**, [S. I.], v. 2, n. 3, p. 42-65, 2019.

CHIARIELLO, C. L.; WOLFF, L. Da política pública à política para o público: permanência estudantil e pesquisa de satisfação nos restaurantes das universidades federais. **Organização e Democracia**, Marília, v. 22, n. 1, p. 89-110, jul. 2021.

CHUI, Q. S.; BISPO, J. M. A.; IAMASHITA, C. O. O papel dos programas interlaboratoriais para a qualidade dos resultados analíticos. **Química Nova**, n. 27, p. 993-1003, 2004.

CONCEIÇÃO, S. S. F. **Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo**. 2019. 112p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

CRONIN, J.; TAYLOR, S. Measuring service quality: A reexamination and extension. **Journal of Marketing**, v. 56, n. 3, p. 55-68, 1992.

CRUZ, M. M. L.; MACHADO, D. T. **Instrumento de Medição de Resultados - IMR: e outras formas de pagamentos por resultado nos contratos administrativos eficientes**. 1. ed. [S.I.]: Gestão Pública Eficiente, 2020.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, Washington, v. 60, n.3, p. 549-559, nov./dez. 2000.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving, not steering**. Edição expandida. Armonk: M. E. Sharpe, 2007.

DIAS, L. S. **Contratação de serviço de limpeza em uma universidade pública federal com foco no resultado: do padrão ao personalizado**. 2019. 162p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019.

DINIZ, J. A. *et al.* Gestão por resultados na administração pública: a visão dos gestores dos três entes federativos brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: ANPAD, 2006.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Responsabilidade Solidária X Responsabilidade Subsidiária**. Disponível em < <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/responsabilidade-solidaria-x-responsabilidade-subsidiaria> >. Acesso em: 30 set. 2022.

FERREIRA, C. M.C.; GOMES, A. P. **Introdução à análise envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações**. Viçosa: Editora da Universidade Federal de Viçosa, 2009.

FREITAS, J. A. *et al.* Aplicação do modelo SERVPERF para avaliação dos serviços oferecidos pelo restaurante Albinos no município de Itaperuna/RJ. **Revista Produção Online**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 784-810, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GONÇALVES, T. J. M.; FREITAS, A. L. P.; BELDERRAIN, M. C.N. Utilização de um Modelo SERVPERF para Avaliação da Qualidade em Laboratórios de Informática através da Aplicação de Questionários via Web. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 30, 2010, São Carlos. **Artigo**. São Carlos: Abepro, 2010. p. 1-14.

GONSALVES, V. O. **Terceirização: Trabalho Temporário – Orientação ao Tomador de Serviços**. Brasília: TEM, 2001.

HENIG, E. V.; LEITE, S. M. Terceirização nas universidades públicas a partir da percepção das classes representativas: o caso da Universidade Federal de Rondonópolis. **RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2020.

IFSP. **Edital de Pregão Eletrônico nº 31584/2015**. Presidente Epitácio, 2015. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=158584&modprp=5&numprp=315842015>. Acesso em 01 jun. 2022.

IFSP. **Edital de Pregão Eletrônico nº 06584/2017**. Presidente Epitácio, 2017. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=158584&modprp=5&numprp=65842017>. Acesso em 01 jun. 2022.

IFSP. **Edital de Pregão Eletrônico nº 13584/2020**. Presidente Epitácio, 2020. Disponível em: <
http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=158584&modprp=5&numprp=135842020>. Acesso em 01 jun. 2022.

IFSP. **Edital de Pregão Eletrônico nº 10584/2021**. Presidente Epitácio, 2021. Disponível em:
 <http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=158154&modprp=5&numprp=105842021>. Acesso em 01 jun. 2022.

IFSP. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. São Paulo: 2018. Disponível em: < https://www.ifsp.edu.br/images/pdf/PDI1923/PDI-2019-2023_Aprovado-CONSUP-12.03.2019-valendo.pdf > Acesso em: 01 set. 2022.

IMHOFF, M. M.; MORTARI, A. P. TERCEIRIZAÇÃO, VANTAGENS E DESVANTAGENS PARA AS EMPRESAS. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 94, 2012.

KINCZESKI, G. N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**, 2020, 221p. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, L. C. S. *et al.* A satisfação do mantenedor na área industrial: o caso em uma indústria frigorífica. **Revista Brasileira de Tecnologia Agroindustrial**, Ponta Grossa, v.6, n.2, p.757-769, 2012.

MATTAR, F. N.; OLIVEIRA, B.; MOTTA, S. L. S. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise**. 7. ed. São Paulo: GEN Atlas, 2013. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788595152526. Disponível em:
 <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788595152526>>. Acesso em: 24 Mar. 2023.

MIGUEL, P. A. C.; SALOMI, G. E. Uma revisão dos modelos para medição da qualidade em serviços. **Revista Produção**, v. 14, n. 1, p. 12-30, 2004.

MIZAEEL, G. A.; CHAGAS, C. G.; ANTONIALLI, L. M. Perspectivas da terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Teoria e Prática em Administração**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020.

NASCIMENTO, R. M. *et al.* Algoritmo de detecção e correção de outliers para previsão de carga. In: Simpósio Brasileiro de Sistemas Elétricos - SBSE, 4, 2012, Goiânia. **Anais** [...] Goiânia. 2012. p. 1-6.

NASCIMENTO, F. P. **Classificação da Pesquisa. Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos. Capítulo 6 “Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática – como elaborar TCC”**. Brasília: Thesaurus, 2016.

NEGRINI, F. *et al.* Avaliação de cenários acerca do transporte de pessoas em uma instituição de ensino superior: terceirização versus utilização de veículos próprios. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.12, n.2, p.273-289, 2021.

OLIVEIRA, T. M. V. Escalas de mensuração de atitude: Thrstone, Osgood, Stapel, Likert, Guttman, Alpert. **Revista Administração online**, São Paulo, v.2, n.2, abr./jun, 2001.

OLIVEIRA, G. A. G. **Boas práticas na elaboração de termos de referência**. [Entrevista concedida a] Marcio Motta Lima da Cruz. ENAP, Brasília, 06 p. 05 set. 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6499>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML V. A.; BERRY, L. L. Servqual: A multipleitem scale for measuring consumer perceptions of service quality. **Journal of Retailing**, v. 64, n. 1, p. 12- 40, 1988.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, 2009.

PIRES, A. M. O. S.; OLIVEIRA, K. P. Fiscalização de contratos: Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, v. 9, n. 9, p. 1-35, 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROULX, D.; MACHIAVELLI, F. La conception de la gestion par résultats en Amérique latine. **Revue d'analyse comparée en administration publique**, Quebec, v. 12, n. 3, p. 42-53, automne. 2005.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso**. São Paulo: STS, 1998.

ROCHA, A. C. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. **Anais [...]** Salvador: ANPAD, 2008. p. 1-15.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82 -97, 2011.

RODRIGUES, T. A. **Proposição de um modelo de avaliação do serviço de fornecimento de refeições em Restaurantes Universitários**. 2021. 136p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2021.

ROSA, F.; KAMAKURA, W. A. Pesquisas de satisfação de clientes e efeito halo: interpretações equivocadas?. In: Encontro Anual da Associação nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 25, 2001, Campinas. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001, p. 1-15.

SANO, H. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. 2003. 113p. Dissertação (Mestrado) - FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

SANTOS, F. **Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais**. 2014. 157p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SANTOS, F. B.; BRITO, M.; SILVA, C. C. Serviços de Limpeza: O impacto do planejamento nos custos e resultados da SAMF-MT. In: Congresso Internacional de Contabilidade, Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público, 6, 2016, Natal. **Anais [...]** Natal, 2017, p. 111-126.

SANTOS, P. M.; SELIG, P. M. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. 3, p. 82- 97, set. 2014.

SÃO PAULO. Cadterc: **Estudos técnicos de serviços terceirizados. Prestação de Serviços de Limpeza em Ambiente Escolar**. v. jul. 2017. Rev. 12, ago. 2017. Vol. 15.

SÃO PAULO. Cadterc: **Estudos técnicos de serviços terceirizados. Prestação de Serviços de Limpeza em Ambiente Escolar**. v. 03. jan. 2022. Vol. 15. Disponível em:

<https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/Cadterc/ui_CadTercPrecosReferenciais.aspx?volume=15&anexoID=901> Acesso em: 30 out. 2022.

SÃO PAULO. Cadterc: **Estudos técnicos de serviços terceirizados. Estudo de Produtividade Máxima Serviço de Limpeza em Ambiente Escolar**. V. 03. ago. 2021. Disponível em:

<https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/Cadterc/ui_CadTercPrecosReferenciais.aspx?volume=15&anexoID=888>. Acesso em : 30 out. 2022.

SCHMITT, P. S. **Gestão de níveis de serviços: um instrumento para aprimorar as contratações da administração pública de Santa Catarina**. 2015. 250p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

SEKIDO, A. **Terceirização na Administração Pública: A gestão e a Fiscalização dos Contratos**. Monografia (Especialização em Auditoria Governamental) - Universidade Gama Filho, Brasília. 2010.

SILVA, D. C. **O princípio da eficiência na utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) nos contratos administrativos: uma proposta para o contrato de gestão total dos abastecimentos (GTA) do Governo do Estado de Minas**

Gerais. 2018. 62p. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

SILVA, A. S. C.; MENEZES, P. J.; VASCONCELOS, K. S. Reflexos da Terceirização na implantação da Universidade Federal - UFR. In: CONGRESSO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 9. 2018, Rondonópolis. **Anais** [...] Rondonópolis: UFMT, 2018. p. 1-8.

SILVA, J. M. S. Vantagens e desvantagens da terceirização no âmbito da administração pública brasileira. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 13, n. 1, p. 198-211, 2022.

SIU, M. C. K. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre a transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n.122, p. 78-85, 2011.

SOUTO, C.; CORREIA-NETO, J. Qualidade de Serviços: Uma análise comparativa entre SERVQUAL e SERVPERF. **Journal of Perspectives in Management**, v. 1, n. 1, p. 63-73, 2017.

SOUZA, G. S.; SANTOS, A. R.; DIAS, V. B. **Metodologia da pesquisa científica: a construção do conhecimento e do pensamento científico no processo de aprendizagem**. Porto Alegre: Editora Animal, 2013.

SOUZA FILHO, R.; CUNHA, E. P. Editorial: O PDRAE e a Contrarreforma Gerencial. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 135-139, 2017.

SZULZEVSKI, J. R. **Instrumento de Medição de Resultado (IMR): Um modelo padronizado para fiscalização e remuneração de contratos**. 2021. 175p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2021.

TEIXEIRA, H. J. **Terceirização na Administração Pública**. [Entrevista concedida a] Ciro Campos Christo Fernandes. ENAP, Brasília, 05 p. 14 set. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6891/1/Compras%20P%3%bablicas_%20Entrevista%20sobre%20terceiriza%3%a7%3%a3o%20na%20Administra%3%a7%3%a3o%20P%3%bablica%20com%20o%20professor%20H%3%a9lio%20Janny%20Teixeira.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **10 anos da LAI: atendimento em risco**. São Paulo: 2021. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/atendimento_lai_governo_federal_10_anos.pdf?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=marco&utm_term=>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

TROJAN, R. M.; SIPRAKI, R. Perspectivas de estudos comparados a partir da aplicação da escala Likert de 4 pontos, um estudo metodológico da pesquisa TALIS. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 10, n. 2, p. 275-300, 2015.

VIEIRA, A. P. *et al.* **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

XAVIER, R. S. Análise dos benefícios da implantação da técnica de avaliação 360º na atual metodologia de mensuração de desempenho adotada no ministério público do trabalho. **Revista Científica Semana Acadêmica**. n. 135, 2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Zymler, B. Contratação Indireta de Mão-de-Obra Versus Terceirização. **Revista do Tribunal de Contas da União**, nº 75, p. 37-56, 1998.

APÊNDICE A – APLICAÇÃO DO IMR ENTRE 02/2018 E 09/2019 - SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL - CONTRATO N.º 01/2018.

Mês	Indicador/Pontuação					Total	Avaliações	Desconto
	1	2	3	4	5			
02/2018	8	10	35	0	24	77	28	3,00%
03/2018	6	6	35	0	25	72	0	3,00%
04/2018	10	10	35	20	23	98	23	0,00%
05/2018	10	10	35	20	25	100	0	0,00%
06/2018	10	10	35	20	25	100	0	0,00%
07/2018	10	10	35	20	23	98	4	0,00%
08/2018	10	6	35	0	24	75	8	3,00%
09/2018	10	4	35	0	22	71	0	3,00%
10/2018	10	10	35	20	24	99	4	0,00%
11/2018	10	8	35	0	23	76	25	3,00%
12/2018	10	10	35	0	25	80	0	0,00%
01/2019	10	10	35	20	22	97	1	0,00%
02/2019	10	10	35	20	24	99	19	0,00%
03/2019	2	2	35	0	24	63	37	5,00%
04/2019	4	0	35	0	22	61	7	5,00%
05/2019	10	4	35	0	23	72	14	3,00%
06/2019	10	4	35	0	24	73	5	3,00%
07/2019	6	2	35	0	25	68	2	5,00%
08/2019	10	6	35	0	24	75	20	3,00%
09/2019	10	10	35	20	24	99	8	0,00%
10/2019	10	10	35	20	25	100	2	0,00%
11/2019	10	6	35	0	25	76	1	3,00%
12/2019	10	10	35	20	25	100	0	0,00%
01/2020	10	10	35	20	24	99	4	0,00%
02/2020	8	10	0	20	25	63	2	5,00%

03/2020	0	0	0	0	25	25	4	10,00%
04/2020	8	8	35	0	25	76	0	3,00%
05/2020	4	4	35	0	23	66	14	5,00%
06/2020	10	6	0	20	25	61	2	6,00%
07/2020	4	2	35	0	25	66	1	5,00%
08/2020	2	2	35	0	25	64	2	5,00%
09/2020	8	10	35	0	25	78	2	0,00%
Média	8,12	6,87	--	8,12	24,12	78,96	7,46	2,53%

Fonte: Elaborador pelo Autor (2023)

APÊNDICE B — PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO IMR

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS (IMR)

1. DA DEFINIÇÃO

1.1. Este documento apresenta os critérios de avaliação da qualidade dos serviços, identificando indicadores, metas, mecanismos de cálculo, forma de acompanhamento e adequações de pagamento por eventual não atendimento das metas estabelecidas.

1.2. Este anexo é parte indissociável do Contrato XX/20XX firmado a partir do Edital XX/20XX e de seus demais anexos.

2. DOS INDICADORES, DAS METAS E DOS MECANISMOS DE CÁLCULO

2.1. Os serviços e produtos da CONTRATADA serão avaliados por meio de seis indicadores: 01-Uniformes e Equipamentos de Proteção Individual, 02-Responsividade, 03-Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias, 04-Insumos, Equipamentos e Materiais, 05-Avaliação da Execução dos Serviços e 06-Pesquisa de Satisfação.

2.2. Aos indicadores serão atribuídos pontos, conforme critérios apresentados nas tabelas abaixo.

2.2.1. Cada indicador contribui com uma quantidade diferenciada de pontos. Essa diferença está relacionada à essencialidade do indicador para a qualidade dos serviços.

2.2.2. A pontuação final de qualidade dos serviços pode resultar em valores entre 1 (um) e 100 (cem), correspondentes respectivamente às situações de serviço desprovido de qualidade e serviço com qualidade elevada.

2.3. As tabelas abaixo apresentam os indicadores, as metas, os critérios e os mecanismos de cálculo da pontuação.

INDICADOR 1 - USO DOS EPIs E UNIFORMES	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir que os colaboradores alocados na execução dos serviços sejam facilmente identificados, tenham sua integridade física preservada, recebam e utilizem uniformes e EPIs nas quantidades e especificações determinadas no Termo de Referência e na proposta.
Metas a cumprir	-Manter toda a mão de obra envolvida na execução dos serviços uniformizada, identificada com crachá, usando os EPIs requeridos para o tipo de serviço. -Fornecer uniformes e EPIs nas quantidades e especificações determinadas no Termo de Referência e na proposta.
Instrumento de medição	Recibos de entrega assinados pelos colaboradores, registros de ocorrências e notificações.
Forma de acompanhamento	Pelos Fiscais Técnico e Administrativo - análise e verificação pessoal, além de registros apresentados pela Contratada.
Periodicidade	Diária e por colaborador, com aferição mensal do resultado.
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de ocorrências registradas no mês de referência.

Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço.
Pontuação	Sem ocorrências = 05 pontos 01 ocorrência = 04 pontos (ver observações) 02 ocorrências = 03 pontos 03 ocorrências = 02 pontos 04 ocorrências = 01 ponto 05 ocorrências ou mais = 0 ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	Caso ocorra apenas uma ocorrência e seja referente ao uso de uniforme, poderá ser desconsiderada pelo fiscal técnico.
INDICADOR 2 - RESPONSABILIDADE	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir que as solicitações realizadas pela Equipe de Fiscalização sejam cumpridas no prazo e também o cumprimento das obrigações contidas no Termo de Referência e no Contrato.
Metas a cumprir	-Obedecer aos prazos previstos no Termo de Referência e no Contrato. -Atender em tempo hábil às solicitações da Equipe de Fiscalização relativas à prestação dos serviços, fornecimento de insumos, equipamentos e materiais, substituição de mão de obra considerada inconveniente e disponibilização de documentação solicitada pela Equipe de Fiscalização.
Instrumento de medição	Registro de Ocorrências e Notificações.
Forma de acompanhamento	-Pela Equipe de Fiscalização - Prazo estabelecido no item "Observações" e data de ciência da contratada -Prazo fixado no Contrato e/ou Termo de Referência.
Periodicidade	Por ocorrência/solicitação à contratante
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de ocorrências registradas com tempo de resposta superior ao prazo ou não atendimento aos prazos fixados no Contrato, ou Termo de Referência.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	Até 01 atendimento com atraso = 08 Pontos 02 atendimentos com atraso = 07 Pontos 03 atendimentos com atraso = 06 Pontos 04 atendimentos com atraso = 05 Pontos 05 atendimentos com atraso = 04 Pontos 06 atendimentos com atraso = 03 Pontos 07 atendimentos com atraso = 02 Pontos 08 atendimentos com atraso = 01 Ponto

	09 atendimentos com atraso ou mais = 00 Ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	<p>-A contagem do tempo encerra-se apenas com a resolução do problema ou entrega dos documentos, ou materiais apontados/solicitados pela Equipe de Fiscalização.</p> <p>-O tempo mínimo que poderá ser concedido à contratada (quando for o caso) é de 24 horas ou prazo superior estabelecido em Notificação, ou no Termo de Referência/Contrato.</p> <p>-O não atendimento do prazo/apontamento/solicitação pode gerar reiterações que serão computadas para fins de medição do resultado deste indicador.</p> <p>-O descumprimento de prazo estabelecido no Termo de Referência/Contrato será computado, independentemente de comunicação prévia à Contratada.</p> <p>-A resolução dos apontamentos em tempo hábil não elimina o apontamento realizado em outro Indicador.</p>
INDICADOR 3 - OBRIGAÇÕES SOCIAIS, TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o pagamento no prazo do salário, vale-transporte, vale-alimentação ou qualquer outro benefício, gratificação e/ou indenização devidos, inclusive verbas rescisórias, bem como recolher aos cofres públicos a contribuição previdência e FGTS.
Metas a cumprir	<p>01- Fornecer vale-transporte, vale-alimentação ou qualquer outro benefício previsto em Acordo ou Convenção Coletiva nos valores devidos e dentro do prazo legal.</p> <p>02- Pagar os salários até o quinto dia útil de cada mês.</p> <p>03- Pagar a GPS e a GRF até a data de vencimento previsto em normativo legal.</p>
Instrumento de medição	Comprovantes de depósito ou de pagamento bancário, além de recibos de fornecimento assinados pelos empregados, registros de ocorrências e notificações.
Forma de acompanhamento	Pelo Fiscal Administrativo através da análise de documentos e comprovantes, além de registros e relatos testemunhais.
Periodicidade	Mensal ou comunicação formal à Equipe de Fiscalização.
Mecanismo de Cálculo	Identificação de uma ou mais ocorrências de atraso no mês de referência.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	<p>Sem ocorrências = 15 Pontos</p> <p>Uma ou mais ocorrências = 0 Ponto</p>

Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	Atendendo ao disposto do Art. 459 § 1º da CLT e ao estabelecido na convenção coletiva de trabalho da categoria.
INDICADOR 4 - INSUMOS, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o fornecimento e abastecimento dos materiais estimados necessários a execução do contrato no tempo, qualidade e quantidades contratadas.
Metas a cumprir	-Fornecer os insumos, equipamentos e materiais na qualidade e quantidades contratadas. - Manter o suprimento constante dos insumos e materiais a fim de evitar o desabastecimento durante a prestação do serviço. -Manter os utensílios e equipamentos em condições de funcionamento.
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências - mediante verificação in loco e análise documental.
Forma de acompanhamento	Pelo Fiscal Técnico - notificação ao Preposto da Contratada por e-mail ou Setor/Pessoa indicada formalmente.
Periodicidade	Por evento/constatação
Mecanismo de Cálculo	Identificação de pelo menos uma ocorrência de desabastecimento/inconformidade no mês de referência
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	-Insumos e Equipamentos Sem ocorrências = 20 Pontos 01 ocorrência = 15 pontos 02 ocorrências = 10 Pontos 03 ocorrências = 05 Pontos 04 ocorrências ou mais = 00 Ponto -Materiais Sem ocorrências = 15 Pontos Uma ou mais ocorrências = 0 Ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2

INDICADOR 5 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO	
ITEM	DESCRIÇÃO

Finalidade	Garantir a execução do serviço conforme especificado no Termo de Referência.
Metas a cumprir	-Prestar o serviço na quantidade e qualidade contratada. -Cumprir o cronograma de limpeza dos ambientes.
Instrumento de medição	Formulário de Avaliação dos Serviços.
Forma de acompanhamento	Pelo Fiscal Técnico - aplicação do formulário de avaliação.
Periodicidade	Semanal - mínimo de 04 avaliações no mês de referência.
Mecanismo de Cálculo	Descrito no Formulário 01 - Avaliação dos Serviços.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	De 0 a 30 pontos conforme resultado da aplicação do formulário.
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	-O número de ambientes inspecionados semanalmente pelo Fiscal técnico está fixado no Termo de Referência. -O preposto da contratada poderá acompanhar as avaliações.

INDICADOR 6 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO PÚBLICO USUÁRIO

ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o nível de qualidade global na prestação do Serviço.
Metas a cumprir	Pesquisa de satisfação com o público usuário por meio de formulário eletrônico.
Instrumento de medição	Pesquisa de satisfação com o público usuário.
Forma de acompanhamento	Aplicação mensal da pesquisa de satisfação do público usuário.
Periodicidade	Aplicação mensal de pesquisa de satisfação.
Mecanismo de Cálculo	Descrito no Formulário 02 - Avaliação da Qualidade dos Serviços prestados – Limpeza e Conservação.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço.
Pontuação	De 0 a 07 pontos, conforme resultados da pesquisa de satisfação.
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	- A pesquisa será aplicada a partir do antepenúltimo dia útil do mês de referência até o primeiro dia útil do mês seguinte. -O link que direciona para a pesquisa será publicado no sítio eletrônico do Campus em local de destaque durante todo o período da pesquisa.

	<p>-A Equipe de fiscalização poderá incentivar a participação da comunidade interna na pesquisa através dos meios disponíveis, inclusive os eletrônicos.</p> <p>-As respostas à pesquisa serão anônimas.</p>
--	--

3. FAIXAS DE AJUSTE DE PAGAMENTO

3.1 Cada indicador apresentará uma pontuação para o mês de referência, conforme os critérios apresentados.

3.1.1. A aplicação dos critérios resultará em uma pontuação final no intervalo de 0 a 100 pontos, correspondente à soma das pontuações obtidas em todos os indicadores.

3.2. Os pagamentos devidos, relativos a cada mês de referência, devem ser ajustados pela pontuação total do serviço, conforme tabela abaixo:

Faixa	Pontuação do IMR	Desconto no faturamento mensal
01	97 a 100	00%
02	95 a 96	01%
03	90 a 94	02%
04	80 a 89	04%
05	70 a 79	06%
06	60 a 69	08%
07	50 a 59	10%
08	40 a 49	12%
09	30 a 39	14%
10	20 a 29	16%
11	10 a 19	18%
12	01 a 09	20%

3.3 Durante a execução do contrato, caso a contratada apresente pontuação menor ou igual a 50 pontos por 03 meses consecutivos, ou pontuação igual, ou inferior a 20 pontos, o Gestor do Contrato encaminhará ao setor responsável, solicitação de abertura de processo administrativo para apuração da responsabilidade da contratada por inexecução parcial do contrato.

3.4 A aplicação dos descontos do IMR não exige a contratada da aplicação das sanções previstas no Contrato e Termo de Referência.

4. Planilha com a pontuação final do IMR

INDICADORES	PONTUAÇÃO
INDICADOR 1 - USO DOS EPIS E UNIFORMES	
INDICADOR 2 – RESPONSABILIDADE	
INDICADOR 3 - OBRIGAÇÕES SOCIAIS, TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS	
INDICADOR 4 - INSUMOS, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS	
INDICADOR 5 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO	
INDICADOR 6 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS	
PONTUAÇÃO TOTAL:	
(%) de desconto no faturamento, conforme item 03 do IMR:	
Valor mensal devido:	

FORMULÁRIO 01 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS						
Nº Contrato:						
Gestor/Responsável:						
Contratada:			Mês:			
Grau de Avaliação:		Ótimo ou Bom (01 ponto) e Regular ou Insatisfatório (0 ponto)				
Quesito	Serviços/Procedimentos/Especificações	Avaliação Semanal				Total
		01 ^a	02 ^a	03 ^a	04 ^a	
C1-Banheiros	Limpeza do Piso, Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros, Teto, Vasos, Pias, Chuveiros, Espelhos etc.					
	Recolhimento do Lixo					
	Abastecimento de Consumíveis (Papel, sabonete e outros)					
	Estado de conservação dos dispensadores de papel higiênico, papel toalha e sabonete líquido					

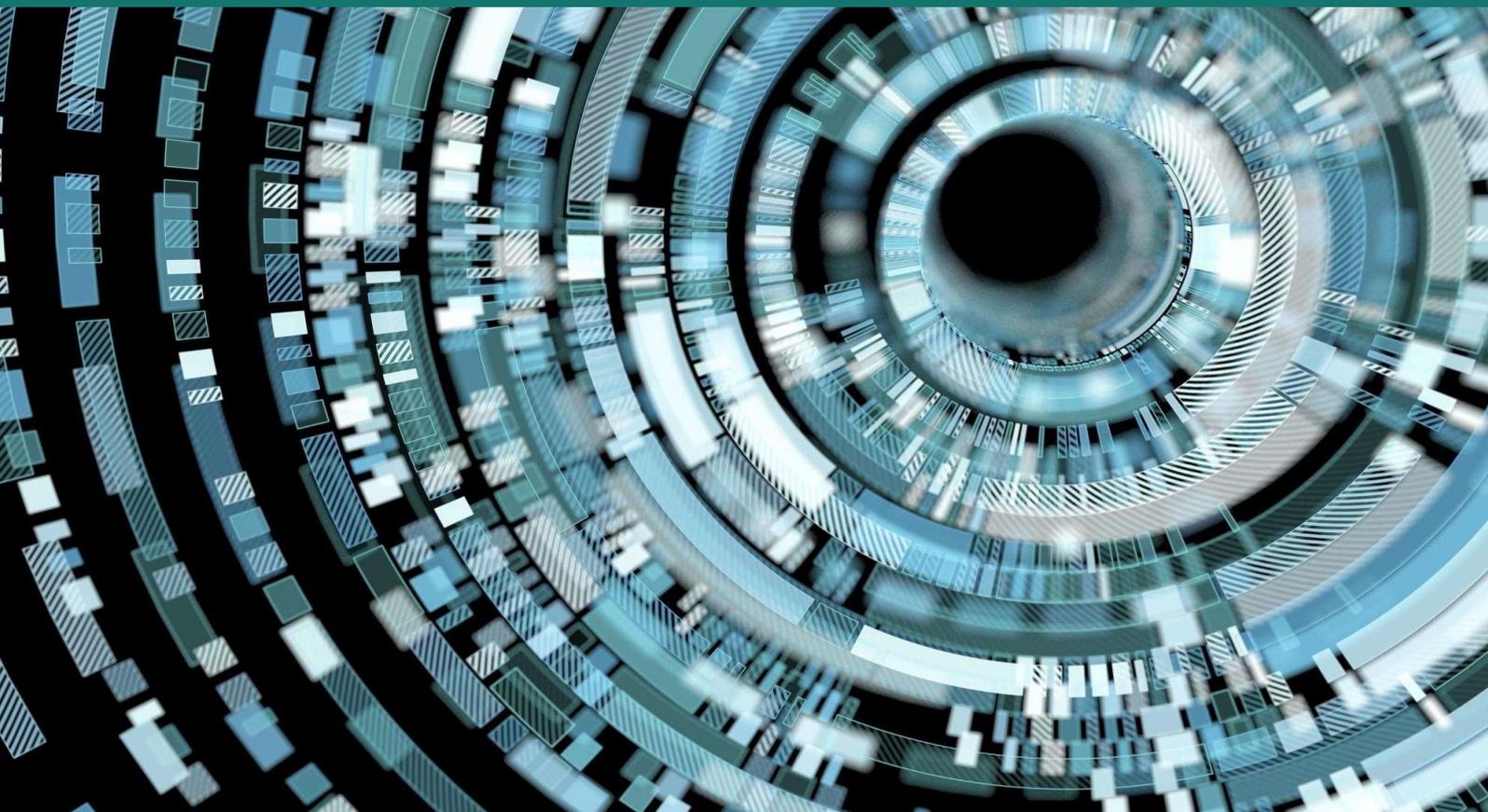
C2-Pátios e Corredores	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis e Quadros					
	Limpeza das Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros e Teto					
	Recolhimento do Lixo					
C3-Salas de Aula	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Limpeza das Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros e Teto					
	Recolhimento do Lixo					
C4-Laboratórios	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Limpeza das Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros e Teto					
	Recolhimento do Lixo					
C5-Biblioteca	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Limpeza das Paredes e Janelas					
	Recolhimento do Lixo					
C6-Ginásio	Limpeza do Piso e arquibancadas					
	Recolhimento do Lixo					
C7-Salas Administrativas e Sala de Reuniões	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Recolhimento do Lixo					
C8-Passeios e Estacionamento	Limpeza das Calçadas e Passeios					
	Arruamentos (Coleta de Lixo Aparente)					
	Estacionamentos (Coleta de Lixo Aparente)					

	Recolhimento do Lixo					
C9-Equipe da Contratada	Postura e comportamento com servidores e alunos.					
	Utilização racional de água e energia elétrica					
A – Somatório do Grau de Avaliação:						
METODOLOGIA DE CÁLCULO						
Pontuação do Indicador: [(A)/128]*30						
<p>-A quantidade mínima de espaços ou áreas a serem avaliadas está definida no Termo de Referência.</p> <p>-Apenas números inteiros serão considerados para pontuação do indicador, até 0,49 o arredondamento será para o número inteiro imediatamente menor e a partir de 0,5 para o número inteiro imediatamente maior.</p> <p>-A pontuação máxima para 04 avaliações mensais é de 128 pontos, para cada avaliação adicional deve-se acrescentar 32 pontos, ex: para cinco avaliações a pontuação total é de 160 e fórmula de cálculo da pontuação agora sendo: pontuação do Indicador: [(A)/160]*30, e assim sucessivamente.</p>						
Observações do Avaliador:						
CONCEITOS DA PONTUAÇÃO A SER UTILIZADO NO INDICADOR 05:						
ÓTIMO - Refere-se à conformidade total dos critérios, como listado a seguir:						
Limpeza na frequência contratada;						
Inexistência de poeira e sujidade após a execução da limpeza;						
Todos os dispensadores (Sabonete, Papel Toalha e Papel Higiênico) estão limpos, abastecidos e funcionando corretamente;						
Recipientes para o acondicionamento dos resíduos limpos, com embalagens adequadas;						
Funcionários devidamente treinados;						
Cumprimento das especificações técnicas e das instruções socioambientais.						
BOM - Refere-se à conformidade parcial dos critérios, como listado a seguir:						
Limpeza efetuada de forma satisfatória, porém em desconformidade com a frequência contratada (raramente - 01 local vistoriado);						
Existência de poeira e/ou sujidade após a execução da limpeza em local isolado;						
Ocorrência isolada de lixeira fora do padrão;						
Cumprimento parcial de especificações técnicas ou das instruções socioambientais que devem ser seguidas (raramente - 01 local vistoriado).						
REGULAR - Refere-se à desconformidade parcial dos critérios, como listado a seguir:						
Ocorrências de limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada;						
Ocorrências de várias lixeiras fora do padrão;						
Ocorrência isolada de desperdício de água ou energia elétrica.						
Ocorrência isolada de mau comportamento no trato com servidores e alunos						

Execução de limpeza sem técnica adequada;
Piso sujo e/ou molhado após o serviço de limpeza.
INSATISFATÓRIO - Refere-se à desconformidade total dos critérios, como exemplos listados a seguir:
Limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada;
Existência de sujidade após a execução da limpeza (em vários locais);
Uso incorreto dos sacos de lixo nos recipientes;
Lixeiras sujas e transbordando;
Piso molhado ou sujo, oferecendo risco de acidentes, após o serviço de limpeza;
Não cumprimento do plano de atividades e do cronograma de limpeza sem motivo ou sem comunicação com o contato do Contratante;
Execução de limpeza sem técnica adequada;
Sanitários e vestiários sujos.
Duas ou mais ocorrências de desperdício de água, ou energia elétrica.
Duas ou mais ocorrências de mau comportamento no trato com servidores e alunos
Descumprimento de especificações técnicas ou das instruções socioambientais que devem ser seguidas.

FORMULÁRIO 02 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇO PELO PÚBLICO USUÁRIO							
SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL							
Contratada:							
Contrato nº:							
Mês de referência:							
Instruções para preenchimento							
- As afirmações a seguir se relacionam com suas percepções sobre o serviço de limpeza prestado pela XYZ. Para cada afirmação, por favor, mostre até que ponto você acredita que XYZ tem a característica descrita pela afirmação.							
- Assinalar o (6) significa que você concorda totalmente e (1) significa que você discorda totalmente.							
- Você também pode usar qualquer um dos números do meio para mostrar o quão forte é sua percepção. Não há respostas certas ou erradas, o que importa é um número que melhor mostre suas percepções sobre a XYZ.							
Discordo Fortemente (1) (2) (3) (4) (5) (6) Concordo Fortemente							
Afirmação							
1-Os equipamentos e materiais utilizados pela XYZ são condizentes com os serviços prestados.	1	2	3	4	5	6	Não sei
2-Os colaboradores da XYZ vestem uniformes novos ou visualmente em bom estado.	1	2	3	4	5	6	Não sei

3-As instalações utilizadas pela XYZ têm organização e aparência condizentes com o ambiente escolar.	1	2	3	4	5	6	Não sei
4-Quando a XYZ promete fazer algo dentro de um prazo, ela o faz.	1	2	3	4	5	6	Não sei
5-XYZ executa o serviço conforme o contratado.	1	2	3	4	5	6	Não sei
6-O serviço de limpeza é executado pela XYZ seguindo o cronograma.	1	2	3	4	5	6	Não sei
7-Quando necessário, recebe serviço imediato dos colaboradores da XYZ.	1	2	3	4	5	6	Não sei
8-Os colaboradores da XYZ sempre estão dispostos a ajudar.	1	2	3	4	5	6	Não sei
9-Os colaboradores da XYZ são educados.	1	2	3	4	5	6	Não sei
10-Os colaboradores recebem apoio adequado da XYZ para fazer bem os seus trabalhos.	1	2	3	4	5	6	Não sei
11-Os funcionários da XYZ sabem quais são as necessidades do Campus.	1	2	3	4	5	6	Não sei
12-XYZ está preocupada com os interesses e necessidades do Campus.	1	2	3	4	5	6	Não sei
Observações do Respondente:							
METODOLOGIA DE CÁLCULO							
<p>Para eliminar os outliers, de cada afirmação (x) será calculada a mediana das avaliações MED(x), então calculada MAD (desvio absoluto da mediana) MAD(x). Após esses cálculos, será aplicada a seguinte fórmula para cada uma das categorias da escala Likert(n):</p> $Zscore = \frac{Likert(n) - Med(x)}{Mad(x)}$ <p>Após calculado o Z-score para cada categoria da escala Likert (por afirmação), será efetuada a comparação: $(-2) \leq Z\text{-score} \leq (2)$. Caso a comparação seja verdadeira, a categoria será utilizada para cálculo da média final da afirmação MA(x). Por fim, calcula-se a média global das afirmações (MG), que será utilizada na tabela de pontuação do Indicador 06. Para cálculo da média considerar duas casas decimais.</p>							
Tabela de Pontuação do Indicador 06							
Média da Avaliação (MG): 01 a 1,49				0 ponto			
Média da Avaliação (MG): 1,50 a 1,99				01 ponto			
Média da Avaliação (MG): 02 a 2,49				02 pontos			
Média da Avaliação (MG) 2,5 a 2,99				03 pontos			
Média da Avaliação (MG): 03 a 3,49				05 pontos			
Média da Avaliação (MG): 3,5 a 3,99				06 pontos			
Média da Avaliação (MG): 04 a 07				07 pontos			
Formulário adaptado de CRONIN E TAYLOR, 1992.							



Instrumento de Medição de **Resultado**

Proposta de reestruturação do IMR para o serviço de Limpeza de uma Instituição Federal de Ensino

Paulo Roberto Guelfi
Antonio Carlos Vaz Lopez

Dourados – MS
abril/2023

O que é a Instrução Normativa n.º 05/2017?

A Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017 (IN n.º 05/2017) dispõe sobre as regras e procedimentos para contratação e execução de serviços sob o regime de execução indireta, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A IN n.º 05/2017 traz uma gama de procedimentos que avançam em direção aos modelos mais recentes de gestão pública, como o Novo Serviço Público. Isso pode ser observado com a ênfase na necessidade de planejamento, adoção de práticas sustentáveis, gerenciamento de riscos, medição de resultados (IMR) a avaliação dos serviços pelo público usuário, que deve ser realizada por meio de pesquisa de satisfação junto aos usuários para aferir os resultados da prestação dos serviços (BRASIL, 2017a). A IN n.º 05/2017 pode ser acessada no link: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>>

O que é o IMR?

O IMR (Instrumento de Medição de Resultado) é um documento instituído pela Instrução Normativa 05/2017, que define em bases objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações no pagamento. Consiste na transcrição dos critérios estabelecidos no Termo de Referência, permitindo a comparação entre o que era esperado da contratada com o que de fato foi entregue (BRASIL, 2017).

Geralmente o IMR é composto por indicadores, que avaliam dimensões específicas do contrato (resultado da prestação do serviço, recursos humanos disponibilizados, qualidade e quantidade dos materiais utilizados etc.). Após essa aferição, o pagamento pode ser ajustado conforme a pontuação obtida (BRASIL, 2017).

O que é Avaliação do Público Usuário

É o instrumento pelo qual o cidadão avalia a qualidade da prestação do serviço. A IN 05/2017 deu ao cidadão a função de fiscal, devendo os órgãos públicos prover os editais de contratação com a avaliação do público usuário (BRASIL, 2017).

O IMR e a Avaliação do Público Usuário são de aplicação periódica, pois devem acom

Qual a importância do IMR e da Avaliação do Público Usuário?

Além de uma obrigação legal, essas ferramentas apresentam uma série de vantagens, tanto para a Administração Pública, quanto para os cidadãos de maneira geral e até para as empresas:

Cidadão

Pode participar ativamente dos processos envolvendo o gasto público;

Promove a accountability social;

As reclamações ou ponderações vão direto para o servidor responsável, não se perdendo na burocracia estatal;

Pode contribuir para melhoria dos serviços que usufrui.

Administração Pública

Torna mais eficiente a gestão do contrato pela parametrização da fiscalização;

Aperfeiçoa o processo de medição dos serviços;

Dá mais segurança a equipe de fiscalização;

Aumenta a responsividade e torna a gestão de contratos mais efetiva;

Diminui o desperdício de recursos públicos, pois serviços não executados com a qualidade contratada sofrem descontos;

Tende a diminuir sistematicamente o faturamento de empresas que não se atentam ou ignoram as normas estabelecidas.

Empresa

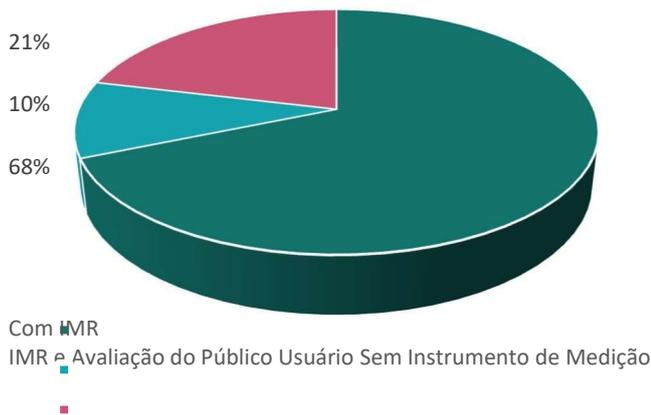
Simplifica os critérios de medição e diminui a subjetividade da medição;

Melhora a integridade da gestão de contratos devido às regras claras sobre as obrigações e as metas do contrato;

Como anda a previsão do IMR e da Avaliação do Público Usuário nos editais de Contratação?

Após quase 07 anos da edição da IN 05/2017, ainda há muito o que se avançar, pois um número considerável de editais ainda é publicado sem o IMR e a Avaliação do Público Usuário.

A pesquisa foi realizada no compras.gov.br nos editais de contratação do serviço de limpeza de órgãos federais entre 01/01/2022 e 30/06/2022.



Conforme pode ser observado no gráfico, o percentual de editais publicados sem qualquer instrumento de medição de resultados é o dobro dos editais com a pesquisa de satisfação.

Apesar da IN n.º 05/2017 estabelecer a obrigatoriedade da medição de resultados, ela traz como anexo apenas um modelo genérico de IMR. Na verdade, trata-se de um *framework* de como pode ser organizado um indicador de desempenho, que pode ser utilizado sozinho ou em conjunto com outros indicadores para composição do IMR.

Conforme dados da CGUⁱ, 82.314 trabalhadores terceirizados prestam serviços com dedicação exclusiva de mão de obra no Poder Executivo Federal, representando 12,63% do total de trabalhadores (servidores + terceirizados).

Apenas com o serviço de limpeza, em 2022, segundo o Painel de Custeio Administrativoⁱⁱ, o Governo Federal gastou 2,7 bilhões de reais com o serviço de limpeza, sendo o Ministério da Educação (MEC), responsável por 32% deste valor (R\$ 864,66 milhões). O serviço de limpeza respondeu, em 2022, por 11,10% dos gastos do orçamento de custeio do MEC, que foi de R\$ 7,82 bilhões. Esses números apresentam a importância que os serviços terceirizados de limpeza alcançaram na Administração Pública Federal.

Processo de implantação do IMR em um Instituição Federal de Ensino

Foi realizado um estudo de caso do processo de implantação do IMR e da Avaliação do Público em um Campus de um Instituto Federal de Educação para o serviço de limpeza e conservação predial. O período de análise compreendeu 32 meses, nesse período o desconto médio no faturamento mensal da contratada foi de 2,5%.

O IMR analisado possui 5 indicadores de desempenho, sendo 04 destes operados pela equipe de fiscalização e o quinto sendo a Pesquisa de Satisfação do Público Usuário. Os indicadores operados pela fiscalização variaram bastante durante o período, já a pesquisa de satisfação dos usuários alcançou a nota máxima em quase todos os meses.

O IMR mostrou-se efetivo na manutenção da percepção da qualidade do serviço pelo usuário, pois a fiscalização ao operar o IMR consegue realizar descontos no faturamento da empresa contratada, retirando a eventual vantagem financeira pelo descumprimento de prazos e da qualidade estabelecida para o serviço no Termo de Referência.



Como elaborar um IMR?

Como iniciar?

O processo de elaboração de um IMR só terá sucesso se for precedido de um bom planejamento da contratação. Nessa fase é necessário definir todos os itens que farão parte da rotina de execução dos serviços. Será utilizado como exemplo a elaboração de um IMR para o serviço de limpeza de um Campus de um Instituto Federal de Educação com 1130 usuários diários e com área construída de 8.023m².

Uma das maneiras de facilitar esse processo é a utilização dos cadernos técnicos, os principais para o serviço de limpeza são:

- ▶ Caderno de Logística – Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação.
- ▶ Cadterc Vol. 15 – Limpeza Escolar

O Cadterc apresenta algumas vantagens em relação ao Caderno de Logística, pois foi elaborado especificamente para o ambiente escolar possuindo um quantidade maior de tipos de áreas, rotinas e frequência de limpeza, entre outros aspectos técnicos. Isso facilita o planejamento, especificação e precificação dos serviços.

Quantos indicadores um IMR deve possuir?

Não há uma regra estabelecida para fixar o número de indicadores, Cruz e Machado (2020) e Szulzevski (2021) sugerem que o IMR deve possuir até 05 indicadores de desempenho.

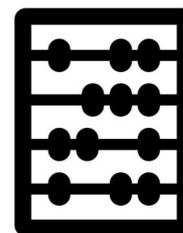
Estes estudos não consideram que o cumprimento das obrigações trabalhistas devem figurar como indicador. Porém, a Lei n.º 14.133 determina que a Administração Pública responda solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos trabalhistas, em caso de falha na fiscalização das obrigações contratuais nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Sendo assim, é importante a inclusão de um indicador que realize a medição dessas obrigações.

Segue abaixo proposta de Indicadores para composição de um IMR para o serviço de Limpeza:

Indicador	Finalidade
1 – Uso de uniformes e EPIs	Verificar o fornecimento e uso de uniformes e EPIs.
2 - Responsividade	Verificar o atendimento de prazos e solicitações.
3 – Obrigações sociais, trabalhistas e previdenciárias	Garantir o pagamento no prazo de salários, benefícios e verbas trabalhistas e previdenciárias.
4 – Insumos, equipamentos e materiais	Verificar o fornecimento e abastecimento dos materiais no tempo, qualidade e quantidades contratadas.
5 – Avaliação da execução do serviço	Garantir a execução do serviço conforme especificado no Termo de Referência.
6 - Avaliação da qualidade do serviço	Verificar o nível de qualidade percebida pelo público usuário.

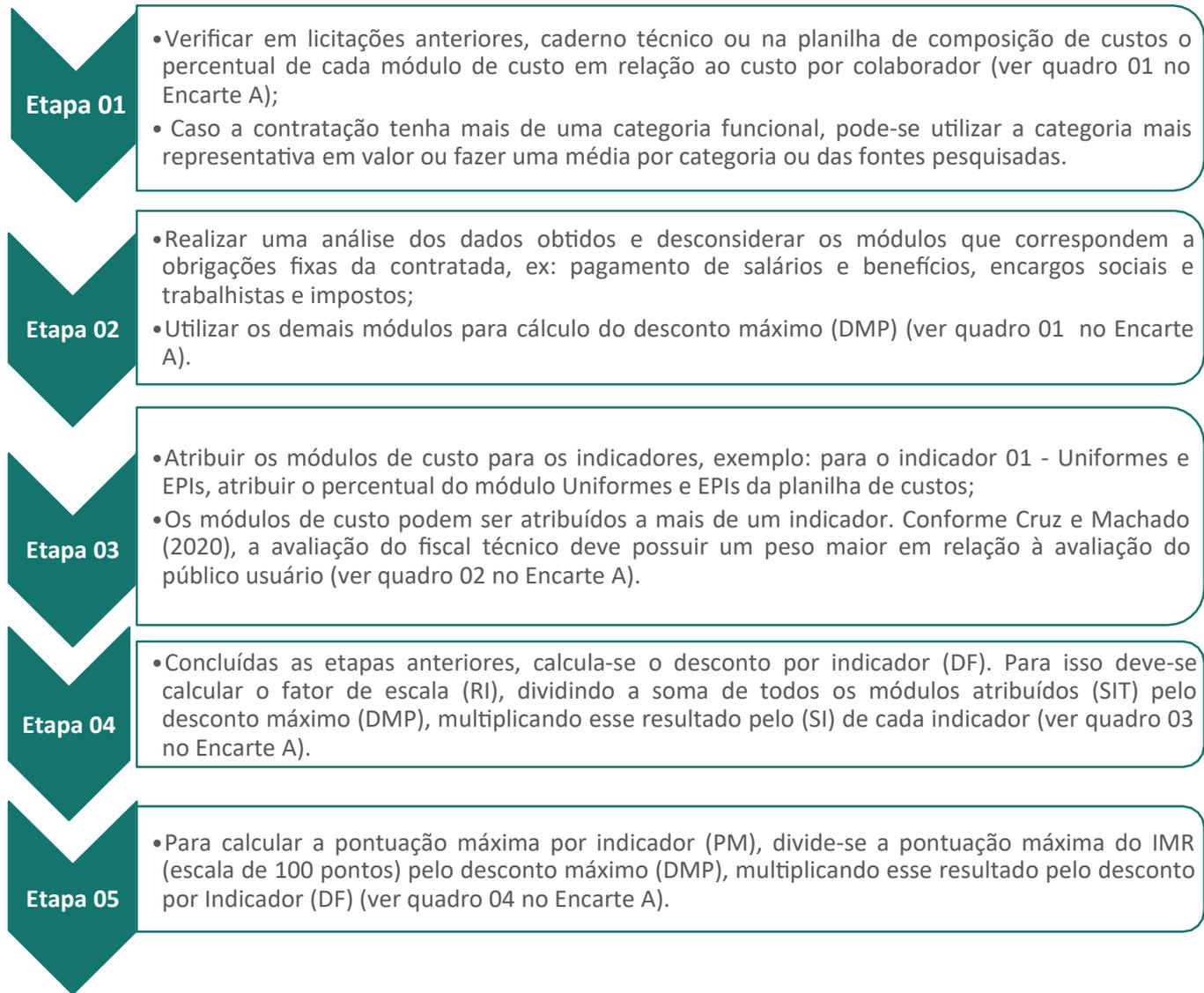
Qual o percentual máximo de desconto e como calcular?

Antes de iniciar a discussão sobre o percentual máximo de desconto do IMR, é necessário reforçar que ele não tem um caráter punitivo, tampouco sancionatório, sendo sua função ajustar ou não o pagamento à empresa contratada de acordo com o nível de serviço entregue.



Alguns autores recomendam alguns percentuais: Dias (2019) e Cruz e Machado (2020) recomendam um percentual máximo de 10% e Szulzevski (2021) estabelece um desconto máximo de 15% em sua proposta de IMR.

Contudo, esses estudos não apresentam a metodologia de cálculo para esses percentuais, sendo assim, desenvolveu-se um método para cálculo do desconto máximo, que pode ser aplicado para os demais serviços com dedicação exclusiva de mão de obra:



Após executar essas 05 etapas, é necessário definir a distribuição dos pontos dentro dos indicadores. Para isso, deve-se considerar a capacidade de fiscalização do órgão e as especificações do objeto no Termo de Referência. Um modelo de IMR para o serviço de limpeza é apresentado no Encarte B.



Como elaborar a Avaliação do Público Usuário?

A IN n.º 05/2017 estabelece a necessidade da avaliação dos serviços pelo público usuário, contudo não especifica como deve ser feita, tampouco apresenta algum modelo de referência.

No estudo de caso da implantação do IMR em um Campus de uma Instituição Federal de Ensino, foi verificado que o órgão utilizou como referência o Cadterc Vol. 15 como referência para composição da avaliação do público usuário.

Porém é possível encontrar modelos teóricos de avaliação da qualidade de serviços, destacando-se pela sua praticidade, o modelo SERVPERF (SOUTO; CORREIA-NETO, 2017).

O modelo SERVPERF foi desenvolvido a partir do modelo SERVQUAL e consiste na avaliação pelo respondente de 22 afirmações através da escala Likert de 07 categorias (CRONIN; TAYLOR, 1992).

O modelo pode ser adaptado conforme o serviço avaliado (RODRIGUES, 2021; FREIRAS *et al.*, 2019). Para utilização na avaliação da qualidade do serviço de limpeza, foram realizadas adaptações tanto no número de afirmações, quanto na escala Likert.

O modelo SERVPERF utilizado na proposta de IMR (ver Encarte B), possui 12 afirmações, respeitando as dimensões de avaliação inicialmente propostas. A adaptação do modelo para utilização no IMR exigiu a supressão de algumas afirmações, pois são obrigações que são definidas ou de responsabilidade do órgão contratante, não devendo compor o rol de avaliação da empresa contratada.

A escala Likert foi modificada, passando de 7 categorias para 6, pois esse número de categorias (números pares) leva o respondente a assinalar uma resposta que apresenta uma tendência positiva ou negativa. Porém, inclui-se a opção “não sei”, evitando assim que o respondente seja forçado a apresentar uma resposta que não possui (ver Encarte B).

Como tratar os dados obtidos na avaliação do público usuário?



Inicialmente deve-se estabelecer um número mínimo de respondentes. É possível encontrar diversas ferramentas on-line para cálculo do tamanho da amostra. Contudo, conforme verificado durante o estudo de caso, o número de respondentes tende a ser significativamente menor que o número mínimo recomendado pelos cálculos do tamanho mínimo da amostra.

Para resolver este problema, recomenda-se que seja realizada uma ponderação para utilização dos valores obtidos na pesquisa de satisfação, com a avaliação do fiscal técnico, estabelecendo faixas de utilização. Por exemplo: até 10 avaliações o valor não é considerado para diminuir a pontuação do IMR; a partir de 11, considera-se a avaliação do público usuário, desde que a pontuação obtida apresente uma variação de + ou - 10% em relação à avaliação do fiscal técnico; e, a partir de 65 respondentes, é utilizado integralmente o resultado da avaliação do público usuário.

Por fim, os dados devem sofrer um tratamento estatístico para remoção dos *outliers*, aumentando a confiabilidade da pesquisa de satisfação.

Considerando que foi utilizada a escala Likert, conforme Mattar, Oliveira e Motta (2013), uma das técnicas mais eficientes para o tratamento de outliers é o teste Z modificado (Z-score) (NASCIMENTO *et al.*, 2012). O método de cálculo é apresentado no Encarte B.

Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivo apresentar o Instrumento de Medição de Resultados e a Avaliação do Público Usuário segundo a IN n.º 05/2017 e propor um modelo de IMR baseado na reestruturação de um modelo aplicado em uma Instituição Federal de Ensino;

O modelo apresentado considera uma perspectiva mais abrangente da medição de resultados, englobando aspectos como a gestão do contrato pela empresa terceirizada e o fornecimento de uniformes, EPIs, insumos e materiais.

Sendo assim, essa proposta de IMR tentou ser pragmática, no sentido de colaborar com a medição de resultados, contribuindo com uma gestão de contrato mais efetiva no alcance do interesse público.

Referências

BRASIL. Secretaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Seges. **Instrução Normativa n.º 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 mai. 2017a. Seção 1, p. 90-109.

BRASIL. **Lei 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 03 mai. 2022.

CRONIN, J.; TAYLOR, S. Measuring service quality: A reexamination and extension. **Journal of Marketing**, v. 56, n. 3, p. 55-68, 1992.

CRUZ, M. M. L.; MACHADO, D. T. **Instrumento de Medição de Resultados - IMR: e outras formas de pagamentos por resultado nos contratos administrativos eficientes.** 1. ed. [S.l.]: Gestão Pública Eficiente, 2020.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving, not steering.** Edição expandida. Armonk: M. E. Sharpe, 2007.

DIAS, L. S. **Contratação de serviço de limpeza em uma universidade pública federal com foco no resultado: do padrão ao personalizado.** 2019. 162p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019.

FREITAS, J. A. et al. Aplicação do modelo SERVPERF para avaliação dos serviços oferecidos pelo restaurante Albinos no município de Itaperuna/RJ. **Revista Produção Online**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 784–810, 2019.

MATTAR, F. N.; OLIVEIRA, B.; MOTTA, S. L. S. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise.** 7. ed. São Paulo: GEN Atlas, 2013. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788595152526. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788595152526>>. Acesso em: 24 Mar. 2023.

NASCIMENTO, R. M. et. al. Algoritmo de detecção e correção de outliers para previsão de carga. In: Simpósio Brasileiro de Sistemas Elétricos - SBSE, 4, 2012, Goiânia. **Anais [...]** Goiânia. 2012. p. 1-6.

RODRIGUES, T. A. **Proposição de um modelo de avaliação do serviço de fornecimento de refeições em Restaurantes Universitários.** 2021. 136p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2021.

SÃO PAULO. Cadterc: **Estudos técnicos de serviços terceirizados. Prestação de Serviços de Limpeza em Ambiente Escolar.** v. 03. jan. 2022. Vol. 15.

Disponívelem:

<https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/Cadterc/ui_CadTercPrecosReferenciais.aspx?volume=15&anexoID=901> Acesso em: 30 out. 2022.

SOUTO, C.; CORREIA-NETO, J. Qualidade de Serviços: Uma análise comparativa entre SERVQUAL e SERVPERF. **Journal of Perspectives in Management**, v. 1, n. 1, p. 63-73, 2017.

SZULZEWSKI, J. R. **Instrumento de Medição de Resultado (IMR): Um modelo padronizado para fiscalização e remuneração de contratos.** 2021. 175p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2021.

Encarte

Quadro 01 — Cálculo do desconto máximo do IMR

Módulos de Custos das Planilhas de Composição de Preços	Média Pregões	Cadterc	Custo Médio
03-Uniformes e EPIs	1,70%	1,36%	1,53%
04-Insumos diversos	6,67%	8,45%	7,56%
05-Materiais pagos pelo consumo	4,98%	-	5,00%
07-Custos Indiretos	0,85%	4,32%	2,59%
08-Lucro	0,90%	5,66%	3,28%
		Total (DMP):	19,96%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Quadro 02 — Indicação dos Módulos de Custo por Indicador

Indicador	Módulo de Custos, conforme Quadro 01
01-Uniformes e EPIs	03-Uniformes e EPIs
02-Responsividade	08-Lucro
03-Obrigações Sociais, Trabalhista e Previdenciárias	07-Custos Indiretos
04-Insumos e Equipamentos	08-Lucro
04-Materiais	04-Insumos diversos
05-Avaliação da Execução do Serviço	05-Materiais pagos pelo consumo
06-Avaliação da Qualidade dos Serviços pelo Público Usuário	04-Insumos diversos, 07-Custos Indiretos, 08-Lucro
	07-Custos Indiretos
	08-Lucro

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Quadro 03 — Memória de cálculo do desconto por Indicador

Indicador do IMR (I)	Módulo de Custos (MC)	Soma dos Módulos por Indicador (SI)	$DF = SI \times RI$	Desconto por Indicador (DF)
1	03	1,53%	0,85%	1,00%
2	07	2,59%	1,44%	1,50%
3	07 e 08	5,87%	3,26%	3,00%
4	04	7,56%	4,19%	4,00%
4	05	5,00%	2,77%	3,00%
5	04, 07 e 08	10,15%	5,63%	6,00%
6	08	3,28%	1,82%	1,50%
	Total (SIT)	35,98%	Total (DMP)	20,00%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

Quadro 04 — Memória de cálculo da pontuação máxima por Indicador

Descrição	Desconto por Indicador (DF)	$RP \times DF$	Pontuação Máxima por Indicador (PM)
01-Uniformes e EPIs	1,00%	5,00%	5,00
02-Responsividade da Contratada	1,50%	7,50%	8,00
03-Cumprimento das Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias	3,00%	15,00%	15,00
04-Insumos e Equipamentos	4,00%	20,00%	20,00
04-Materiais pagos pelo Consumo	3,00%	15,00%	15,00
05-Avaliação do Fiscal Técnico	6,00%	30,00%	30,00
06-Pesquisa de Satisfação	1,50%	7,50%	7,00
	Total:	20,00%	Total:
			100,00

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023)

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS (IMR)

1. DA DEFINIÇÃO

1.1. Este documento apresenta os critérios de avaliação da qualidade dos serviços, identificando indicadores, metas, mecanismos de cálculo, forma de acompanhamento e adequações de pagamento por eventual não atendimento das metas estabelecidas.

1.2. Este anexo é parte indissociável do Contrato XX/20XX firmado a partir do Edital XX/20XX e de seus demais anexos.

2. DOS INDICADORES, DAS METAS E DOS MECANISMOS DE CÁLCULO

2.1. Os serviços e produtos da CONTRATADA serão avaliados por meio de seis indicadores: 01-Uniformes e Equipamentos de Proteção Individual, 02-Responsividade, 03-Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias, 04-Insumos, Equipamentos e Materiais, 05-Avaliação da Execução dos Serviços e 06-Pesquisa de Satisfação.

2.2. Aos indicadores serão atribuídos pontos, conforme critérios apresentados nas tabelas abaixo.

2.2.1. Cada indicador contribui com uma quantidade diferenciada de pontos. Essa diferença está relacionada à essencialidade do indicador para a qualidade dos serviços.

2.2.2. A pontuação final de qualidade dos serviços pode resultar em valores entre 1 (um) e 100 (cem), correspondentes respectivamente às situações de serviço desprovido de qualidade e serviço com qualidade elevada.

2.3. As tabelas abaixo apresentam os indicadores, as metas, os critérios e os mecanismos de cálculo da pontuação.

INDICADOR 1 - USO DOS EPIs E UNIFORMES	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir que os colaboradores alocados na execução dos serviços sejam facilmente identificados, tenham sua integridade física preservada, recebam e utilizem uniformes e EPIs nas quantidades e especificações determinadas no Termo de Referência e na proposta.
Metas a cumprir	-Manter toda a mão de obra envolvida na execução dos serviços uniformizada, identificada com crachá, usando os EPIs requeridos para o tipo de serviço. -Fornecer uniformes e EPIs nas quantidades e especificações determinadas no Termo de Referência e na proposta.
Instrumento de medição	Recibos de entrega assinados pelos colaboradores, registros de ocorrências e notificações.
Forma de acompanhamento	Pelos Fiscais Técnico e Administrativo - análise e verificação pessoal, além de registros apresentados pela Contratada.
Periodicidade	Diária e por colaborador, com aferição mensal do resultado.
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de ocorrências registradas no mês de referência.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço.
Pontuação	Sem ocorrências = 05 pontos 01 ocorrência = 04 pontos (ver observações) 02 ocorrências = 03 pontos 03 ocorrências = 02 pontos 04 ocorrências = 01 ponto 05 ocorrências ou mais = 0 ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2

Observações	Caso ocorra apenas uma ocorrência e seja referente ao uso de uniforme, poderá ser desconsiderada pelo fiscal técnico.
INDICADOR 2 - RESPONSABILIDADE	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir que as solicitações realizadas pela Equipe de Fiscalização sejam cumpridas no prazo e também o cumprimento das obrigações contidas no Termo de Referência e no Contrato.
Metas a cumprir	-Obedecer aos prazos previstos no Termo de Referência e no Contrato. -Atender em tempo hábil às solicitações da Equipe de Fiscalização relativas à prestação dos serviços, fornecimento de insumos, equipamentos e materiais, substituição de mão de obra considerada inconveniente e disponibilização de documentação solicitada pela Equipe de Fiscalização.
Instrumento de medição	Registro de Ocorrências e Notificações.
Forma de acompanhamento	-Pela Equipe de Fiscalização - Prazo estabelecido no item "Observações" e data de ciência da contratada -Prazo fixado no Contrato e/ou Termo de Referência.
Periodicidade	Por ocorrência/solicitação à contratante
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de ocorrências registradas com tempo de resposta superior ao prazo ou não atendimento aos prazos fixados no Contrato, ou Termo de Referência.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	Até 01 atendimento com atraso = 08 Pontos 02 atendimentos com atraso = 07 Pontos 03 atendimentos com atraso = 06 Pontos 04 atendimentos com atraso = 05 Pontos 05 atendimentos com atraso = 04 Pontos 06 atendimentos com atraso = 03 Pontos 07 atendimentos com atraso = 02 Pontos 08 atendimentos com atraso = 01 Ponto 09 atendimentos com atraso ou mais = 00 Ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	-A contagem do tempo encerra-se apenas com a resolução do problema ou entrega dos documentos, ou materiais apontados/solicitados pela Equipe de Fiscalização. -O tempo mínimo que poderá ser concedido à contratada (quando for o caso) é de 24 horas ou prazo superior estabelecido em Notificação, ou no Termo de Referência/Contrato. -O não atendimento do prazo/apontamento/solicitação pode gerar reiteraões que serão computadas para fins de medição do resultado deste indicador. -O descumprimento de prazo estabelecido no Termo de Referência/Contrato será computado, independentemente de comunicação prévia à Contratada. -A resolução dos apontamentos em tempo hábil não elimina o apontamento realizado em outro Indicador.
INDICADOR 3 - OBRIGAÇÕES SOCIAIS, TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o pagamento no prazo do salário, vale-transporte, vale-alimentação ou qualquer outro benefício, gratificação e/ou

	indenização devidos, inclusive verbas rescisórias, bem como recolher aos cofres públicos a contribuição previdência e FGTS.
Metas a cumprir	01- Fornecer vale-transporte, vale-alimentação ou qualquer outro benefício previsto em Acordo ou Convenção Coletiva nos valores devidos e dentro do prazo legal. 02- Pagar os salários até o quinto dia útil de cada mês. 03- Pagar a GPS e a GRF até a data de vencimento previsto em normativo legal.
Instrumento de medição	Comprovantes de depósito ou de pagamento bancário, além de recibos de fornecimento assinados pelos empregados, registros de ocorrências e notificações.
Forma de acompanhamento	Pelo Fiscal Administrativo através da análise de documentos e comprovantes, além de registros e relatos testemunhais.
Periodicidade	Mensal ou comunicação formal à Equipe de Fiscalização.
Mecanismo de Cálculo	Identificação de uma ou mais ocorrências de atraso no mês de referência.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	Sem ocorrências = 15 Pontos Uma ou mais ocorrências = 0 Ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	Atendendo ao disposto do Art. 459 § 1º da CLT e ao estabelecido na convenção coletiva de trabalho da categoria.

INDICADOR 4 - INSUMOS, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS

ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o fornecimento e abastecimento dos materiais estimados necessários a execução do contrato no tempo, qualidade e quantidades contratadas.
Metas a cumprir	-Fornecer os insumos, equipamentos e materiais na qualidade e quantidades contratadas. - Manter o suprimento constante dos insumos e materiais a fim de evitar o desabastecimento durante a prestação do serviço. -Manter os utensílios e equipamentos em condições de funcionamento.
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências - mediante verificação <i>in loco</i> e análise documental.
Forma de acompanhamento	Pelo Fiscal Técnico - notificação ao Preposto da Contratada por e-mail ou Setor/Pessoa indicada formalmente.
Periodicidade	Por evento/constatação
Mecanismo de Cálculo	Identificação de pelo menos uma ocorrência de desabastecimento/inconformidade no mês de referência
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	-Insumos e Equipamentos Sem ocorrências = 20 Pontos 01 ocorrência = 15 pontos 02 ocorrências = 10 Pontos 03 ocorrências = 05 Pontos 04 ocorrências ou mais = 00 Ponto -Materiais Sem ocorrências = 15 Pontos Uma ou mais ocorrências = 0 Ponto
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2

INDICADOR 5 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir a execução do serviço conforme especificado no Termo de Referência.
Metas a cumprir	-Prestar o serviço na quantidade e qualidade contratada. -Cumprir o cronograma de limpeza dos ambientes.
Instrumento de medição	Formulário de Avaliação dos Serviços.
Forma de acompanhamento	Pelo Fiscal Técnico - aplicação do formulário de avaliação.
Periodicidade	Semanal - mínimo de 04 avaliações no mês de referência.
Mecanismo de Cálculo	Descrito no Formulário 01 - Avaliação dos Serviços.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Pontuação	De 0 a 30 pontos conforme resultado da aplicação do formulário.
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	O preposto da contratada poderá acompanhar as avaliações.
INDICADOR 6 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO PÚBLICO USUÁRIO	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o nível de qualidade global na prestação do Serviço.
Metas a cumprir	Pesquisa de satisfação com o público usuário por meio de formulário eletrônico.
Instrumento de medição	Pesquisa de satisfação com o público usuário.
Forma de acompanhamento	Aplicação mensal da pesquisa de satisfação do público usuário.
Periodicidade	Aplicação mensal de pesquisa de satisfação.
Mecanismo de Cálculo	Descrito no Formulário 02 - Avaliação da Qualidade dos Serviços prestados – Limpeza e Conservação.
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço.
Pontuação	De 0 a 07 pontos, conforme resultados da pesquisa de satisfação.
Ajuste no Faturamento	Ver item 3.2
Observações	- A pesquisa será aplicada a partir do antepenúltimo dia útil do mês de referência até o primeiro dia útil do mês seguinte. -O link que direciona para a pesquisa será publicado no sítio eletrônico do Campus em local de destaque durante todo o período da pesquisa. -A Equipe de fiscalização poderá incentivar a participação da comunidade interna na pesquisa através dos meios disponíveis, inclusive os eletrônicos. -As respostas à pesquisa serão anônimas.

3. FAIXAS DE AJUSTE DE PAGAMENTO

3.1 Cada indicador apresentará uma pontuação para o mês de referência, conforme os critérios apresentados.

3.1.1. A aplicação dos critérios resultará em uma pontuação final no intervalo de 0 a 100 pontos, correspondente à soma das pontuações obtidas em todos os indicadores.

3.2. Os pagamentos devidos, relativos a cada mês de referência, devem ser ajustados pela pontuação total do serviço, conforme tabela abaixo:

Faixa	Pontuação do IMR	Desconto no faturamento mensal
01	97 a 100	00%
02	95 a 96	01%
03	90 a 94	02%
04	80 a 89	04%
05	70 a 79	06%
06	60 a 69	08%
07	50 a 59	10%
08	40 a 49	12%
09	30 a 39	14%
10	20 a 29	16%
11	10 a 19	18%
12	01 a 09	20%

3.3 Durante a execução do contrato, caso a contratada apresente pontuação menor ou igual a 50 pontos por 03 meses consecutivos, ou pontuação igual, ou inferior a 20 pontos, o Gestor do Contrato encaminhará ao setor responsável, solicitação de abertura de processo administrativo para apuração da responsabilidade da contratada por inexecução parcial do contrato.

3.4 A aplicação dos descontos do IMR não exige a contratada da aplicação das sanções previstas no Contrato e Termo de Referência.

4. Planilha com a pontuação final do IMR

INDICADORES	PONTUAÇÃO
INDICADOR 1 - USO DOS EPIS E UNIFORMES	
INDICADOR 2 - RESPONSABILIDADE	
INDICADOR 3 - OBRIGAÇÕES SOCIAIS, TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS	
INDICADOR 4 - INSUMOS, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS	
INDICADOR 5 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO	
INDICADOR 6 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS	
PONTUAÇÃO TOTAL:	
(%) de desconto no faturamento, conforme item 03 do IMR:	
Valor mensal devido:	

FORMULÁRIO 01 - AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS			
Nº Contrato:			
Gestor/Responsável:			
Contratada:		Mês:	
Grau de Avaliação:	Ótimo ou Bom (01 ponto) e Regular ou Insatisfatório (0 ponto)		

Quesito	Serviços/Procedimentos/Especificações	Avaliação Semanal				Total
		01ª	02ª	03ª	04ª	
C1-Banheiros	Limpeza do Piso, Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros, Teto, Vasos, Pias, Chuveiros, Espelhos etc.					
	Recolhimento do Lixo					
	Abastecimento de Consumíveis (Papel, sabonete e outros)					
	Estado de conservação dos dispensadores de papel higiênico, papel toalha e sabonete líquido					
C2-Pátios e Corredores	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis e Quadros					
	Limpeza das Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros e Teto					
	Recolhimento do Lixo					
C3-Salas de Aula	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Limpeza das Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros e Teto					
	Recolhimento do Lixo					
C4-Laboratórios	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Limpeza das Paredes, Portas, Batentes, Janelas, Vidros e Teto					
	Recolhimento do Lixo					
C5-Biblioteca	Limpeza do Piso					
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras					
	Limpeza das Paredes e Janelas					
	Recolhimento do Lixo					
C6-Ginásio	Limpeza do Piso e arquibancadas					
	Recolhimento do Lixo					

C7-Salas Administrativas e Sala de Reuniões	Limpeza do Piso						
	Limpeza dos Móveis						
	Limpeza dos Móveis, Quadros e Prateleiras						
	Recolhimento do Lixo						
C8-Passeios e Estacionamento	Limpeza das Calçadas e Passeios						
	Arruamentos (Coleta de Lixo Aparente)						
	Estacionamentos (Coleta de Lixo Aparente)						
	Recolhimento do Lixo						
C9-Equipe da Contratada	Postura e comportamento com servidores e alunos.						
	Utilização racional de água e energia elétrica						
A – Somatório do Grau de Avaliação:							
METODOLOGIA DE CÁLCULO							
Pontuação do Indicador: [(A)/128]*30							
<p>-A quantidade mínima de espaços ou áreas a serem avaliadas está definida no Termo de Referência.</p> <p>-Apenas números inteiros serão considerados para pontuação do indicador, até 0,49 o arredondamento será para o número inteiro imediatamente menor e a partir de 0,5 para o número inteiro imediatamente maior.</p> <p>-A pontuação máxima para 04 avaliações mensais é de 128 pontos, para cada avaliação adicional deve-se acrescentar 32 pontos, ex: para cinco avaliações a pontuação total é de 160 e fórmula de cálculo da pontuação agora sendo: pontuação do Indicador: [(A)/160]*30, e assim sucessivamente.</p>							
Observações do Avaliador:							
CONCEITOS DA PONTUAÇÃO A SER UTILIZADO NO INDICADOR 05:							
ÓTIMO - Refere-se à conformidade total dos critérios, como listado a seguir:							
Limpeza na frequência contratada;							
Inexistência de poeira e sujidade após a execução da limpeza;							
Todos os dispensadores (Sabonete, Papel Toalha e Papel Higiênico) estão limpos, abastecidos e funcionando corretamente;							
Recipientes para o acondicionamento dos resíduos limpos, com embalagens adequadas;							
Funcionários devidamente treinados;							
Cumprimento das especificações técnicas e das instruções socioambientais.							

BOM - Refere-se à conformidade parcial dos critérios, como listado a seguir:
Limpeza efetuada de forma satisfatória, porém em desconformidade com a frequência contratada (raramente - 01 local vistoriado);
Existência de poeira e/ou sujidade após a execução da limpeza em local isolado;
Ocorrência isolada de lixeira fora do padrão;
Cumprimento parcial de especificações técnicas ou das instruções socioambientais que devem ser seguidas (raramente - 01 local vistoriado).
REGULAR - Refere-se à desconformidade parcial dos critérios, como listado a seguir:
Ocorrências de limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada;
Ocorrências de várias lixeiras fora do padrão;
Ocorrência isolada de desperdício de água ou energia elétrica.
Ocorrência isolada de mau comportamento no trato com servidores e alunos
Execução de limpeza sem técnica adequada;
Piso sujo e/ou molhado após o serviço de limpeza.
INSATISFATÓRIO - Refere-se à desconformidade total dos critérios, como exemplos listados a seguir:
Limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada;
Existência de sujidade após a execução da limpeza (em vários locais);
Uso incorreto dos sacos de lixo nos recipientes;
Lixeiras sujas e transbordando;
Piso molhado ou sujo, oferecendo risco de acidentes, após o serviço de limpeza;
Não cumprimento do plano de atividades e do cronograma de limpeza sem motivo ou sem comunicação com o contato do Contratante;
Execução de limpeza sem técnica adequada;
Sanitários e vestiários sujos.
Duas ou mais ocorrências de desperdício de água, ou energia elétrica.
Duas ou mais ocorrências de mau comportamento no trato com servidores e alunos
Descumprimento de especificações técnicas ou das instruções socioambientais que devem ser seguidas.

FORMULÁRIO 02 - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇO PELO PÚBLICO USUÁRIO							
SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL							
Contratada:							
Contrato nº:							
Mês de referência:							
Instruções para preenchimento							
- As afirmações a seguir se relacionam com suas percepções sobre o serviço de limpeza prestado pela XYZ. Para cada afirmação, por favor, mostre até que ponto você acredita que XYZ tem a característica descrita pela afirmação.							
- Assinalar o (6) significa que você concorda totalmente e (1) significa que você discorda totalmente.							
- Você também pode usar qualquer um dos números do meio para mostrar o quão forte é sua percepção. Não há respostas certas ou erradas, o que importa é um número que melhor mostre suas percepções sobre a XYZ.							
Discordo Fortemente (1) (2) (3) (4) (5) (6) Concordo Fortemente							
Afirmação							
1-Os equipamentos e materiais utilizados pela XYZ são condizentes com os serviços prestados.	1	2	3	4	5	6	Não sei
2-Os colaboradores da XYZ vestem uniformes novos ou visualmente em bom estado.	1	2	3	4	5	6	Não sei
3-As instalações utilizadas pela XYZ têm organização e aparência condizentes com o ambiente escolar.	1	2	3	4	5	6	Não sei
4-Quando a XYZ promete fazer algo dentro de um prazo, ela o faz.	1	2	3	4	5	6	Não sei
5-XYZ executa o serviço conforme o contratado.	1	2	3	4	5	6	Não sei
6-O serviço de limpeza é executado pela XYZ seguindo o cronograma.	1	2	3	4	5	6	Não sei
7-Quando necessário, recebe serviço imediato dos colaboradores da XYZ.	1	2	3	4	5	6	Não sei
8-Os colaboradores da XYZ sempre estão dispostos a ajudar.	1	2	3	4	5	6	Não sei
9-Os colaboradores da XYZ são educados.	1	2	3	4	5	6	Não sei
10-Os colaboradores recebem apoio adequado da XYZ para fazer bem os seus trabalhos.	1	2	3	4	5	6	Não sei
11-Os funcionários da XYZ sabem quais são as necessidades do <i>Campus</i> .	1	2	3	4	5	6	Não sei
12-XYZ está preocupada com os interesses e necessidades do <i>Campus</i> .	1	2	3	4	5	6	Não sei
Observações do Respondente:							
METODOLOGIA DE CÁLCULO							

Para eliminar os outliers, de cada afirmação (x) será calculada a mediana das avaliações MED(x), então calculada MAD (desvio absoluto da mediana) MAD(x). Após esses cálculos, será aplicada a seguinte fórmula para cada uma das categorias da escala Likert(n):

$$Zscore = \frac{Likert(n) - Med(x)}{Mad(x)}$$

Após calculado o Z-score para cada categoria da escala Likert (por afirmação), será efetuada a comparação: $(-2) \leq Z\text{-score} \leq (2)$. Caso a comparação seja verdadeira, a categoria será utilizada para cálculo da média final da afirmação MA(x).

Por fim, calcula-se a média global das afirmações (MG), que será utilizada na tabela de pontuação do Indicador 06.

Para cálculo da média considerar duas casas decimais.

Tabela de Pontuação do Indicador 06

Média da Avaliação (MG): 01 a 1,49	0 ponto
Média da Avaliação (MG): 1,50 a 1,99	01 ponto
Média da Avaliação (MG): 02 a 2,49	02 pontos
Média da Avaliação (MG) 2,5 a 2,99	03 pontos
Média da Avaliação (MG): 03 a 3,49	05 pontos
Média da Avaliação (MG): 3,5 a 3,99	06 pontos
Média da Avaliação (MG): 04 a 07	07 pontos

Formulário adaptado de CRONIN E TAYLOR, 1992.

ⁱ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/terceirizados/arquivos/terceirizados202209.csv>

ⁱⁱ <https://paineldecusteio.economia.gov.br/custeio.html>

ANEXO A — IMR - PREGÃO 06584/2017 UASG 158584

ANEXO X - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06584/2017

PROCESSO n.º 23440.001046.2017-19

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS (IMR)

1. DA DEFINIÇÃO

1.1. Este documento apresenta os critérios de avaliação da qualidade dos serviços, identificando indicadores, metas, mecanismos de cálculo, forma de acompanhamento e adequações de pagamento por eventual não atendimento das metas estabelecidas.

1.2. Este anexo é parte indissociável do Contrato XX/2017 firmado a partir do Edital 06584/2017 e de seus demais anexos.

2. DOS INDICADORES, DAS METAS E DOS MECANISMOS DE CÁLCULO

2.1. Os serviços e produtos da CONTRATADA serão avaliados por meio de cinco indicadores de qualidade: uso dos EPIs e uniformes, tempo de resposta às solicitações da contratante, atraso no pagamento de salários e outros benefícios, falta de materiais previstos em contrato e qualidade dos serviços prestados.

2.2. Aos indicadores serão atribuídos pontos de qualidade, conforme critérios apresentados nas tabelas abaixo.

2.2.1. Cada indicador contribui com uma quantidade diferenciada de pontos de qualidade. Essa diferença está relacionada à essencialidade do indicador para a qualidade dos serviços.

2.2.2. A pontuação final de qualidade dos serviços pode resultar em valores entre 0 (zero) e 100 (cem), correspondentes respectivamente às situações de serviço desprovido de qualidade e serviço com qualidade elevada.

2.3. As tabelas abaixo apresentam os indicadores, as metas, os critérios e os mecanismos de cálculo da pontuação de qualidade.

INDICADOR 1 - USO DOS EPI'S E UNIFORMES	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Mensurar o atendimento às exigências específicas relacionadas a segurança do trabalho, fornecimento e uso dos uniformes.
Meta a cumprir	Nenhuma ocorrência no mês
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências
Forma de acompanhamento	Pessoal. Pelo fiscal do contrato através de livro de registros
Periodicidade	Diária, com aferição mensal do resultado
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de ocorrências registradas no mês de referência (pessoa/dia)
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço

Faixas de ajuste no pagamento	Sem ocorrências = 10 Pontos 1 ocorrência = 8 Pontos 2 ocorrências = 6 Pontos 3 ocorrências = 4 Pontos 4 ocorrências = 2 Ponto
	5 ou mais ocorrências = 0 Pontos
Sanções	Ver item 3.2
Observações	
INDICADOR 2 - TEMPO DE RESPOSTA ÀS SOLICITAÇÕES DA CONTRATANTE	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Mensurar o atendimento às exigências específicas relacionadas a segurança do trabalho, fornecimento e uso dos uniformes.
Meta a cumprir	Até dia útil posterior à solicitação
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências
Forma de acompanhamento	Pessoal. Pelo fiscal do contrato através de livro de registros
Periodicidade	Por evento/solicitação à contratante
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de ocorrências registradas com tempo de resposta superior à meta
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Faixas de ajuste no pagamento	Sem atrasos = 10 Pontos 1 resposta com atraso = 8 Pontos 2 respostas com atraso = 6 Pontos 3 respostas com atraso = 4 Pontos 4 respostas com atraso = 2 Ponto 5 ou mais com atraso = 0 Pontos
Sanções	Ver item 3.2
Observações	O que se busca com esse indicador é obter ciência e comprometimento quanto a resolução das demandas levantadas pela contratante o mais breve possível, mesmo que a resolução definitiva de determinada demanda se dê em maior tempo.
INDICADOR 3 - ATRASO NO PAGAMENTO DE SALÁRIOS E OUTROS BENEFÍCIOS	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Mitigar ocorrências de atrasos de pagamento
Meta a cumprir	Nenhuma ocorrência no mês
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências

Forma de acompanhamento	Pessoal. Pelo fiscal do contrato através de livro de registros
Periodicidade	Mensal, nos termos do Art. 459, § 1º, do Decreto-Lei 5452/43, ou data base fornecida por convenção coletiva da categoria.
Mecanismo de Cálculo	Identificação de pelo menos uma ocorrência de atraso no mês de referência
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Faixas de ajuste no pagamento	Sem ocorrências = 35 Pontos Uma ou mais ocorrências = 0 Pontos
Sanções	Ver item 3.2
Observações	Atendendo ao disposto do Art. 459 § 1º da CLT.
INDICADOR 4 - FALTA DE MATERIAIS PREVISTOS EM CONTRATO	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o nível de fornecimento e abastecimento dos materiais estimados necessários a execução do contrato
Meta a cumprir	Nenhuma ocorrência no mês
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências
Forma de acompanhamento	Pessoal. Pelo fiscal do contrato através de livro de registros
Periodicidade	Por evento/constatação
Mecanismo de Cálculo	Identificação de pelo menos uma ocorrência de atraso no mês de referência
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço
Faixas de ajuste no pagamento	Sem ocorrências = 20 Pontos Uma ou mais ocorrências = 0 Pontos
Sanções	Ver item 3.2
Observações	
INDICADOR 5 - QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o nível de qualidade global na prestação do serviço
Meta a cumprir	Quanto maior melhor
Instrumento de medição	Pesquisa de satisfação por meio de formulário eletrônico
Forma de acompanhamento	Aplicação mensal de pesquisa de satisfação

Periodicidade	Mensal	
Mecanismo de Cálculo	Descrita na Planilha de Avaliação da Qualidade dos Serviços prestados – Limpeza e Conservação	
Início de Vigência	A partir do início da prestação do serviço	
Faixas de ajuste no pagamento	De 0 a 25 Pontos conforme resultados da pesquisa	
Sanções	Ver item 3.2	
Observações	Quesitos avaliados na pesquisa encontra-se no formulário abaixo	
PLANILHA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS LIMPEZA E CONSERVAÇÃO		
Órgão/Unidade:		
Nº Contrato:		
Gestor/Responsável:		
Contratada:	Mês de referência	
Legenda do Grau de Satisfação: O = Ótimo (01 ponto) B = Bom (01 ponto) R = Regular (0 ponto) I = Insatisfatório (0 ponto) N = Não se aplica/Não sei responder		
Quesito	Serviços/Procedimentos/Especificações	Grau de Satisfação
C1 - Banheiros	Limpeza do Chão, Vasos, Pias, Paredes e Teto Recolher o Lixo Abastecimento de Consumíveis (Papel, sabonete e outros)	
C2 – Pátios e Corredores	Limpeza dos Pisos Limpeza das Paredes Limpeza dos móveis Recolher o Lixo	
C3 - Salas de Aula	Recolher o Lixo Limpar o Piso Limpeza dos Móveis Limpeza das Paredes e Janelas	
C4 - Laboratórios	Recolher o Lixo Limpar o Piso Limpeza dos móveis Limpeza das Paredes e Janelas	
C5 - Biblioteca	Limpeza dos Móveis e Prateleiras Limpeza do Piso Limpeza das Paredes e Janelas Recolher o Lixo	

C6 - Ginásio	Recolher o Lixo Limpeza do Piso			
C7 - Salas Administrativas e Sala de Reuniões	Recolher o Lixo Limpar o Piso Limpeza dos Móveis Limpeza das Paredes e Janelas			
C8 - Passeios e Estacionamento	Limpeza das Calçadas Arruamentos (Coleta de Lixo Aparente) Estacionamentos (Coleta de Lixo Aparente) Recolher o Lixo			
C9 - Funcionários e Execução do serviço	Uniformes/Crachá EPs (Luvas, etc.) Equipamentos utilizados Qualidade dos Materiais disponibilizados pela empresa			
Deixe aqui seu comentário ou observação para melhorar a qualidade dos serviços prestados ou queira esclarecer sua avaliação.				
METODOLOGIA DE CÁLCULO				
A – Somatório do Grau de Satisfação por quesito (O+B)	O	B	R	I
B – Total de avaliações por quesito (excluindo-se os N – Não se aplica/ Não sei responder)				
C - Pontuação por Quesito= (A/B)*25				
D – Pontuação Total = (C1+C2+C3+C4+C5+C6+C7+C8+C9)/ 9				
<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O formulário de avaliação dos serviços será disponibilizado no sítio oficial do Câmpus para preenchimento do público usuário a partir do vigésimo dia de cada mês, permanecendo disponível até o final do primeiro dia útil do mês subsequente. - Caso seja verificado pela Equipe de Fiscalização do Contrato, que as avaliações não condizem com a qualidade do serviço realmente prestado, as avaliações poderão ser desconsideradas, mediante relatório da Equipe de Fiscalização. - Não havendo avaliações para o quesito, será considerada a pontuação máxima. 				
CONCEITOS DA PONTUAÇÃO A SER UTILIZADO NO INDICADOR 05:				
ÓTIMO - Refere-se à conformidade total dos critérios, como listado a seguir:				
<ul style="list-style-type: none"> ● Limpeza efetuada de forma satisfatória e na frequência contratada; ● Inexistência de sujidade após a execução da limpeza; ● Todos os dispensadores (Sabonete, Papel Toalha e Papel Higiênico) limpos e abastecidos corretamente; ● Recipientes para o acondicionamento dos resíduos limpos, com embalagens adequadas; ● Funcionários devidamente treinados, uniformizados e utilizando EPs adequados; ● Materiais e produtos padronizados e em quantidade suficiente; ● Carrinho de limpeza (quando houver) limpo e bom estado de limpeza dos utensílios, tais como cabeleiras de mopp e panos de limpeza etc. ● Cumprimento das especificações técnicas e das instruções socioambientais. 				
BOM - Refere-se à conformidade parcial dos critérios, como listado a seguir:				

- Limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada (raramente);
- Existência de sujeira após a execução da limpeza (raramente);
- Ocorrência isolada de lixeira fora do padrão;
- Ocorrência isolada no reabastecimento.
- Cumprimento parcial de especificações técnicas ou das instruções socioambientais que devem ser seguidas.

REGULAR - Refere-se à desconformidade parcial dos critérios, como exemplos listados a seguir:

- Ocorrências de limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada;
- Ocorrências de várias lixeiras fora do padrão;
- Ocorrências por falta de reabastecimento;
- Piso sujo e/ou molhado após o serviço de limpeza.

INSATISFATÓRIO - Refere-se à desconformidade total dos critérios, como exemplos listados a seguir:

- Limpeza efetuada de forma insatisfatória e em desconformidade com a frequência contratada (frequentemente);
- Existência de sujeira após a execução da limpeza (frequentemente);
- Não reabastecimento de descartáveis, uso incorreto dos sacos de lixo nos recipientes;
- Lixeiras sujas e transbordando;
- Piso molhado ou sujo, oferecendo risco de acidentes, após o serviço de limpeza;
- Não cumprimento do plano de atividades e do cronograma de limpeza sem motivo ou sem comunicação com o contato do Contratante;
- Funcionário com uniforme e EPIs incompletos;
- Execução de limpeza sem técnica adequada;
- Materiais, produtos ou equipamentos incompletos ou em quantidade insuficiente;
- Sanitários e vestiários sujos.

Descumprimento de especificações técnicas ou das instruções socioambientais que devem ser seguidas.

3. FAIXAS DE AJUSTE DE PAGAMENTO

3.1 As pontuações de qualidade devem ser totalizadas para o mês de referência, conforme métodos apresentados nas tabelas acima.

3.1.1. A aplicação dos critérios de averiguação da qualidade resultará em uma pontuação final no intervalo de 0 a 100 pontos, correspondente à soma das pontuações obtidas para cada indicador, conforme fórmula abaixo:

3.2. Os pagamentos devidos, relativos a cada mês de referência, devem ser ajustados pela pontuação total do serviço, conforme tabela e fórmula apresentadas abaixo:

Faixas de pontuação de qualidade da ordem de serviço	Pagamento devido	Fator de Ajuste de nível de serviço
De 80 a 100 pontos	100% do valor previsto	1,00
De 70 a 79 pontos	97% do valor previsto	0,97

De 60 a 69 pontos	95% do valor previsto	0,95
De 50 a 59 pontos	93% do valor previsto	0,93
De 40 a 49 pontos	90% do valor previsto	0,90
Abaixo de 40 pontos	90% do valor previsto mais multa	0,90 + Avaliar necessidade de aplicação de multa contratual
Valor devido por ordem de serviço = [(Valor mensal previsto) x (Fator de ajuste de nível de serviço)]		

3.3 A avaliação abaixo de 40 pontos por três vezes ensejará a rescisão do contrato.

4. CHECK LIST PARA A AVALIAÇÃO DE NÍVEL DOS SERVIÇOS

Indicador	Critério (Faixas de Pontuação)	Pontos	Avaliação
1 – Uso dos EPI's e uniformes	Sem ocorrências	10	
	1 ocorrência	8	
	2 ocorrências	6	
	3 ocorrências	4	
	4 ocorrências	2	
	5 ocorrências ou mais	0	
2 – Tempo de resposta às solicitações da contratante	Sem atrasos	10	
	1 resposta com atraso	8	
	2 respostas com atraso	6	
	3 respostas com atraso	4	
	4 respostas com atraso	2	
	5 respostas com atraso ou mais	0	
3 – Atraso no pagamento de salários e outros benefícios	Sem ocorrências	35	
	Uma ou mais ocorrências	0	
4 – Falta de materiais previstos em contrato	Sem ocorrências	20	
	Uma ou mais ocorrências	0	
5 – Qualidade dos serviços prestados	Conforme resultados da pesquisa	0 – 25	
Pontuação Total do Serviço			