



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CARLA PATRÍCIA SILVA DE FARIAS

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN *campus*
Ipanguaçu**

MOSSORÓ – RN
2022

CARLA PATRÍCIA SILVA DE FARIAS

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN *campus*
Ipanguaçu**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Administração
Pública da Universidade Federal Rural do
Semiárido como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alano Soares
de Almeida (UFERSA)

MOSSORÓ/RN
2022

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tornar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

F228f Farias, Carla Patrícia silva de .
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRRN
campus Ipanguaçu / Carla Patrícia silva de Farias. -
2022.
108 f. : il.

Orientador: Carlos Alano Soares de Almeida. Dissertação
(Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
, 2022.

1. Contrato administrativo. 2. Terceirização de serviços.
3. Fiscalização de contratos.. I. Almeida, Carlos Alano
Soares de, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade com
AACR2 e os dados fornecidos pelo) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva CRB: 15/120

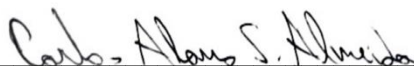
O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

CARLA PATRÍCIA SILVA DE FARIAS

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN *campus*
Ipanguaçu**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Administração
Pública da Universidade Federal Rural do
Semiárido

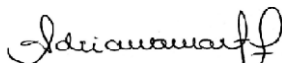
Aprovada em: 04/02/2022.



Prof. Carlos Alano Soares de Almeida, Dr.
Orientador – UFERSA



Profª. Thaiseany de Freitas Rêgo, Drª.
Avaliadora Interna PROFIAP –



Profª. Adriana Martins de Oliveira, Drª.
Avaliadora Externa – UERN

AGRADECIMENTOS

A todas as forças do universo que nos impulsionam para seguir em frente.

Ao Instituto Federal do Rio Grande do Norte, em especial ao *campus* Ipanguaçu, por permitir e estimular a capacitação dos seus servidores, concedendo a redução da jornada de trabalho, conforme preceitos legais, para a realização desta pós-graduação em nível de mestrado.

Ao meu chefe e amigo Isac Dantas Diniz, pelo apoio, motivação e por ter assumido diversas demandas de trabalho no período de redução da minha carga horaria.

A todos os professores e à equipe administrativa que integram o Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semiárido.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Alano Soares de Almeida, pela dedicação e paciência durante toda a longa jornada que foi a construção desta dissertação.

Às professoras participantes da banca de defesa desta dissertação, Prof^a Dr^a. Thaiseany de Freitas Rêgo e Prof^a. Dr^a Adriana Martins de Oliveira, pelas considerações realizadas.

Aos meus colegas de curso, que se tornaram amigos de vida, pelos momentos de alegria e desespero compartilhados, em especial, as “PROFIAP’s girls”.

A todos os colegas de trabalho, fiscais e gestores de contrato do IFRN *campus* Ipanguaçu que contribuíram com esta pesquisa.

A minha mãe, Crizelda, que é minha maior apoiadora e colaboradora em tudo, sem seu apoio não teria chegado ao fim desta jornada.

Aos meus filhos, Pedro e Gabriel, pelos momentos de compreensão das ausências decorrentes da trajetória de estudos e dedicação ao mestrado.

A minha amiga Maria Luiza, por me escutar, encorajar e se fazer presente, mesmo a quilômetros de distância, em todos os momentos de angustias durante esses anos de pandemia e mestrado.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para esta pesquisa.

RESUMO

A terceirização de serviços das atividades-meio pela administração pública, a libera para se concentrar na execução de suas atividades finalísticas. No entanto, ao terceirizar é preciso acompanhar a execução contratual, com vista a garantir níveis satisfatórios de execução dos serviços pactuados. A fiscalização é composta por procedimentos diversos que exigem dos fiscais e gestores contratuais designados para essa função conhecimentos específicos relacionados ao objeto contratado, legislações aplicáveis, esquematização e execução de procedimentos, além de posturas comportamentais. Diante da complexidade e vultuosidade das tarefas de fiscalização é comum que sem a devida capacitação e normatização ocorram falhas durante o processo de fiscalização. Neste contexto, esta pesquisa buscou avaliar, sob a ótica dos agentes fiscalizadores dos contratos de serviços terceirizados, quais os pontos críticos observados na execução dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFRN, *campus* Ipanguaçu, como é realizado o processo e quais os pontos considerados críticos no acompanhamento da execução dos contratos. Para tanto, foi elaborado roteiro de entrevista semiestruturado aplicado junto aos fiscais e gestores dos contratos, sendo captadas as suas impressões sobre os procedimentos adotados desde sua designação a finalização do contrato, abordando aspectos de preparação, capacitação, apoio administrativo ofertado, descrição das atividades desempenhadas, perfil ideal a ser considerado para a escolha dos agentes fiscalizadores, percepção sobre responsabilidades e riscos, além de levantar pontos críticos e fortes do processo. Como resultado ficou evidenciado que no momento de designação não há uma notificação e preparação prévia, as capacitações são ofertadas apenas após o início das atividades de fiscalização, que o perfil do fiscal e a disponibilidade para a realização da tarefa ficam em segundo plano. Não há segregação de funções entre fiscais e gestores, haja vista haver uma concentração de indicações em um mesmo grupo de pessoas, além de identificada a necessidade de padronização institucional e criação do setor sistêmico que auxilie principalmente os agentes que atuam como gestores. A partir do resultado foi elaborado um plano de ação para aperfeiçoar o processo de gestão e fiscalização contratual.

Palavras-chave: contrato administrativo; terceirização de serviços; fiscalização de contratos.

ABSTRACT

The outsourcing of support activities services by the public administration, frees it to concentrate on the execution of its final activities. However, when outsourcing it is necessary to monitor the contractual execution, in order to guarantee satisfactory levels of execution of the agreed services. Inspection is composed of different procedures that require from inspectors and contractual managers assigned to this function specific knowledge related to the contracted object, applicable laws, schematization and execution of procedures, in addition to behavioral postures. Given the complexity and bulk of inspection tasks, it is common for failures to occur during the inspection process without proper training and regulation. In this context, this research sought to evaluate, from the point of view of the inspection agents of outsourced service contracts, which are the critical points observed in the execution of contracts with exclusive dedication of manpower of the IFRN, Ipangaçu campus, how the process is carried out and what are the points considered critical in monitoring the execution of contracts. To this end, a semi-structured interview script was developed, applied to inspectors and contract managers, capturing their impressions of the procedures adopted from their designation to completion of the contract, covering aspects of preparation, training, administrative support offered, description of the activities performed. , an ideal profile to be considered for the choice of inspection agents, perception of responsibilities and risks, in addition to raising critical and strong points of the process. As a result, it was evident that at the time of designation there is no notification and prior preparation, training is only offered after the start of inspection activities, that the profile of the inspector and the availability to perform the task are in the background. There is no segregation of functions between inspectors and managers, given that there is a concentration of indications in the same group of people, in addition to identifying the need for institutional standardization and creation of the systemic sector that mainly helps agents who act as managers. Based on the results, an action plan was drawn up to improve the contractual management and inspection process.

Keywords: administrative contract; outsourcing services; surveillance of contracts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Caracterização do contrato administrativo	25
Figura 2 - Rede características necessárias aos fiscais de contratos	67
Figura 3 - Rede de citações contratempos/dificuldades/pontos críticos.....	69
Figura 4 - Rede de citações facilidades/pontos fortes	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tempo de serviço no setor público x Tempo de atuação como fiscal	49
Gráfico 2 - Número de contratos x Número de contratos de mão de obra	51
Gráfico 3 - Classificação do nível de conhecimento por fiscal	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funções dos agentes fiscalizadores dos contratos segundo a IN nº 05/2017	
SEGES/MPDG	29
Quadro 2 - Procedimentos de fiscalização dos contratos segundo a IN nº 05/2017	
SEGES/MPDG	34
Quadro 3 - Fatores críticos mais comuns à gestão e fiscalização contratual	39
Quadro 4 - Categorias e elementos de análise.....	44
Quadro 5 - Codificação entrevistados	47
Quadro 6 - Procedimentos de fiscalização	57
Quadro 7 - Resumo da análise.....	75

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CD	Cargo de Direção
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
COFINC	Coordenação de Finanças e Contratos
DIGECON	Diretoria de Gestão de Contratos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FG	Função Gratificada
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NPM	New Public Management
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
POP	Procedimentos Operacionais Padrão
PROAD	Pró-reitora de Administração
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
PROJU	Procuradoria Jurídica
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SEGES	Secretaria de Gestão
SUAP	Sistema Unificado da Administração Pública
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TQM	Gestão de Qualidade Total

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS	14
1.1.1 OBJETIVO GERAL	14
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
1.2 JUSTIFICATIVA.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1.1 CONTRATO ADMINISTRATIVO	21
2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	26
2.2.1 AGENTES DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	27
2.2.2 FATORES CRÍTICOS DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	36
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	41
3.1 ABORDAGEM E TIPOLOGIA DA PESQUISA	41
3.2 LOCUS E SUJEITOS DA PESQUISA	41
3.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	43
3.4 TRATAMENTO DOS DADOS	45
3.5 ASPECTOS ÉTICOS PARA A PESQUISA	46
4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	47
4.1 ANÁLISE DO PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO E “PROFISSIONAL” DOS PARTICIPANTES	47
4.2 PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO.....	50
4.2.1 ESCOLHA E DESIGNAÇÃO.....	50
4.2.2 SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS	55
4.3 PERCEPÇÃO DOS AGENTES SOBRE O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO.....	59
4.3.1 CAPACITAÇÕES E CONHECIMENTO ACERCA DAS LEGISLAÇÕES QUE CIRCUNDAM A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	59
4.3.2 APOIO ADMINISTRATIVO, ASSUNÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DIANTE DOS RISCOS ..	62
4.3.3 PERFIL IDEAL DO FISCAL.....	66
4.3.4 PONTOS CRÍTICOS X PONTOS FORTES	68
4.4 SUGESTÕES DE MELHORIAS NA PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS	71
4.4.1 SETOR SISTÊMICO - DIGECON	71
4.4.2 SUGESTÕES DE MELHORIAS	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	81
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada.....	88
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	91
APÊNDICE C – Plano de Ação	93

1 INTRODUÇÃO

Cada entidade seja pública ou privada possui um objetivo de existir, relacionado à necessidade de suprir uma demanda de serviços ou de produtos para a sua rede de clientes e usuários. Para entregar os produtos ou serviços é necessário que durante a cadeia produtiva sejam executadas atividades diversas que constituem os meios para se alcançar a finalidade primeira da entidade. Terceirizar é delegar atividades de apoio ou de menor especialização a outrem, para que os esforços sejam concentrados no objetivo final.

Originária nos Estados Unidos da América durante período da Segunda Guerra mundial a expressão em inglês "*outsourcing*" (fornecimento de fora), traduzida para o português como terceirização e inicialmente restrita à iniciativa privada, é empregada atualmente como uma ferramenta de gestão por propiciar redução de custos e esforços dispendidos nas atividades meios ampliando o foco e priorização das atividades fins das organizações (ZUCOLOTO, 2019).

Frez (2017) relata que a terceirização chega e se desenvolve no Brasil entre as décadas de 1950 a 1970, trazida pelo setor privado e incorporada pelas empresas nacionais para se manterem competitivas frente às multinacionais, passando a delegar a outras empresas atividades secundárias ou parte da linha de produção, ficando responsáveis pela finalização e montagem de produtos ou serviços. Para Bresser (2001) o setor público brasileiro, a terceirização é apresentada como uma alternativa de modernização da máquina pública, uma vez que, torna “menor” a participação do Estado devido à redução ou supressão de sua participação nas atividades consideradas secundárias, reduzindo os gastos públicos, e promovendo o aumento da qualidade e eficiência na Administração.

Dessa forma, a terceirização foi apresentada como uma ferramenta de Reforma Administrativa na medida em que, propiciaria uma redução do quadro de servidores públicos. Um dos marcos iniciais do processo de terceirização no setor público é o Decreto-Lei nº 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal, desobrigando-a de realizar atividades não relacionadas diretamente ao seu objeto finalístico, transferindo a execução de atividades secundárias para empresas prestadoras de serviço (ARRUDA, 2020).

A terceirização de serviços em instituições públicas concretiza-se por meio de contratos administrativos, resultantes de processos licitatórios prévios. O contrato administrativo se diferencia do contrato privado por não estabelecer uma relação de equidade entre as partes, garantindo a esfera pública prerrogativas sobre a empresa contratada, a partir da premissa de que o interesse público deve sempre se sobrepor ao privado. Essas

prerrogativas são instituídas em leis e denominadas cláusulas exorbitantes e dentre elas está o poder/dever de fiscalizar a prestação de serviço descrito no artigo 67 da Lei nº 8.666/1993.

As aquisições e contratações na esfera pública, em vigência, são regulamentadas pela Lei 8.666 de 1993, denominada a Lei de Licitações e Contratos. Destaca-se que em abril deste ano foi promulgada a Lei 14.133 de 2021 que entrou em vigor no ato de sua publicação e revogará a Lei 8.666/1993 em sua íntegra em dois anos. Durante esse período em que vigorará as duas legislações, a administração pública terá poder discricionário, previsto no art. 191 da Lei 14.133/2021, para optar por licitar e contratar utilizando uma ou outra, sendo vetado mesclar as regulamentações.

As regras, diretrizes e procedimentos necessários à contratação de serviços, sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional são estabelecidos em instrumentos infralegais como as Instruções Normativas (IN) editadas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Atualmente vigora a IN nº 05/2017 SEGES/MPDG que revogou a Instrução Normativa nº 02/2008 do mesmo órgão, trazendo maiores especificações e delineamentos das funções dos agentes fiscalizadores, além de modelar documentos que integram as fases da contratação desde o planejamento até o encerramento do contrato.

Nesta conjuntura, o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), como autarquia federal, em busca de uma melhor gestão, a exemplo dos demais órgãos públicos, repassa para terceiros suas atividades meios para que possa se concentrar em sua atividade fim de promover formação humana, científica e profissional aos discentes visando o desenvolvimento social do Rio Grande do Norte (IFRN, 2020). Em contraponto, a terceirização impõe ao IFRN e demais instituições públicas, o dever não discricionário de fiscalizar, de forma eficiente, os contratos administrativos dela decorrentes.

Exige-se cada vez mais da máquina pública uma melhor atuação em suas atividades fins e novas alternativas de execução de atividades meio, sem abster-se do controle, gerenciamento e coordenação do contratado, a fim de que o interesse público esteja resguardado em todas as fases da contratação. Entretanto, executar o poder/dever de fiscalizar esses serviços prestados por terceiros, não é uma tarefa simples, visto que, exige dos servidores designados para a função conhecimento de normativas, do objeto contratual, de documentações trabalhistas, além de posturas pessoais de comprometimento e comportamentos de mediação de conflitos e tomadas de decisões essenciais para o exercício do ofício.

Oliveira Junior e Santos (2016), Rosa (2017) e Kinczeski (2020) destacam que todos os contratos possuem suas peculiaridades e procedimentos de fiscalização, mas pontuam os contratos de terceirização de mão de obra como um dos mais complexos para se fiscalizar em virtude do maior número de procedimentos e análises documentais exigidos devido à tipologia do objeto contratado, exigindo maior acurácia dos agentes fiscalizadores. A complexidade e o vulto dos procedimentos somados às demais atividades diárias desempenhadas pelos fiscais aumenta as possibilidades que os mesmos, durante a fiscalização, se deparem com situações inesperadas e incomuns ao cargo que habitualmente ocupam, o que pode gerar inseguranças e dificuldades no processo de supervisionamento do contrato, aumentando os riscos de incorrerem em falhas e ingerências.

Para que a Administração e seus agentes não venham a ser responsabilizados em virtude dessas falhas e ingerências, em especial nos contratos de terceirização com fornecimento de mão de obra, é necessário que se faça a gestão e a fiscalização diligente e constante da execução do pacto, atentando para o cumprimento, pela prestadora de serviço, de todas as obrigações contratuais, fiscais, sociais e trabalhistas com seus empregados. A gestão deverá padronizar os procedimentos de fiscalização contratuais, investir em orientação e capacitação dos fiscais, identificar boas práticas e falhas para retroalimentar o ciclo de aprimoramento dos procedimentos utilizados tornando-os mais efetivos e eficazes.

Em face disso, esta pesquisa busca respostas para o seguinte problema de pesquisa: Quais os pontos críticos observados pelos agentes fiscalizadores dos contratos de serviços terceirizados, na execução dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFRN, campus Ipanguaçu?

1.1 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS

Diante do problema suscitado, os propósitos a serem alcançados são os descritos em objetivo geral e específicos.

1.1.1 Objetivo geral

Avaliar, sob a ótica dos agentes fiscalizadores dos contratos de serviços terceirizados, quais os pontos críticos observados na execução dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFRN, campus Ipanguaçu.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Apontar qual o perfil dos agentes fiscalizadores dos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra;
- Identificar quais os procedimentos e ações realizados no processo de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva;
- Verificar quais as percepções dos agentes fiscalizadores, diante das funções assumidas na execução dos contratos terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva;
- Propor um plano de ação que potencialize o gerenciamento e supervisão dos contratos terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva.

1.2 JUSTIFICATIVA

Atualmente grande parte dos recursos orçamentários destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são comprometidos com contratos administrativos, o que reforça a necessidade de gerir de forma adequada os contratos firmados, para evitar a precarização da prestação de serviço e aperfeiçoar a aplicação dos recursos públicos, usando-os com eficiência, eficácia e responsabilidade econômica (ZUCOLOTO, 2019). Assim como as demais IFES, o IFRN utiliza parte de seus recursos para custear serviços essenciais ao funcionamento adequado da instituição que envolve pagamentos de água, luz, limpeza, manutenção, conservação, dentre outros, quase sempre executada por meio de terceirização na modalidade de contratos continuados. Conforme informações contidas em seus Relatórios de Gestão dos anos 2019 e 2020, o montante dispendido com contratos continuados representa um percentual de 24% e 26% das despesas de custeio, respectivamente (IFRN, 2019; IFRN, 2020).

A fiscalização é delegada aos servidores do quadro institucional e, embora não se tenha exigências delimitadas na legislação quanto à formação profissional do fiscal, muitas das atividades de fiscalização requerem conhecimento de legislação específica e familiarização com documentos diversos, como nos casos de contratos de terceirização de mão de obra que demandam conhecimentos de leis trabalhistas e de documentos gerados das relações de trabalho (folhas de pagamento, extratos do Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço (FGTS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)). Ao desconhecer ou não julgar relevante as atividades de fiscalização os riscos de incorrer em danos ao erário e responsabilização dos fiscais são elevados.

Desse modo, é importante e de grande valia institucional estudar as atividades de fiscalização e pontuar as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos fiscais e gestores de contratos, na medida em que as informações coletadas podem identificar necessidades de capacitação da equipe de fiscalização ou ainda de normatização e padronização de procedimentos, além de sugestões de melhoria na gestão de contratos refletindo diretamente na mitigação de riscos e eficiência pública. Essa contribuição está ainda diretamente alinhada ao objetivo do programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), que propõe a capacitação dos profissionais para o exercício prático das atividades administrativas, aumentando a produtividade e a efetividade das organizações públicas, por meio de modelagens e proposições metodológicas que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública (PROFIAP, 2019).

A relevância do presente estudo para a literatura em torno do tema está em acrescentar e averiguar quais os pontos críticos encontrados no caso específico do IFRN e se estão presentes em outras instituições já estudadas, permitindo comparações e mapeamento de processos de gestão e fiscalização contratual, tema relevante e sempre em destaque na Gestão Pública, dada as constantes atualizações das legislações aplicáveis, contribuindo para melhorar a Política nacional de fiscalização.

A pesquisa é oportuna por ser realizada em um momento de reestruturação interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, com a criação do setor sistêmico de contratos, intitulado nos planos de trabalhos realizados até o momento como Diretoria de Gestão de Contratos (DIGECON). Até então, existia apenas nos *campi* a Coordenação de Finanças e Contratos (COFINC), mas não existia o setor sistêmico correspondente a elas, vinculado na Reitoria, assim como ocorre com outros setores.

Além da relevância e oportunidade, destaca-se a viabilidade de prospecção de informações em virtude de a pesquisadora ter trabalhado como gestora de contratos no período de 2014 a 2019 na COFINC do *campus* Ipanguaçu, dispondo, portanto, de vivência laboral na temática da dissertação, além de acesso a dados, sistemas e aos servidores que atuam na gestão e fiscalização dos contratos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão da literatura tem o propósito de fornecer o arcabouço teórico necessário para embasar a pesquisa. Dessa forma, para esta parte da pesquisa será apresentado o resultado de pesquisas bibliográficas que darão suporte às análises dos resultados do presente estudo, conceituando e contextualizando as peculiaridades da administração pública no que tange à evolução da terceirização e dos contratos administrativos públicos, delimitando os agentes envolvidos e as tarefas de execução e fiscalização com base na legislação aplicável e em pesquisas relacionadas ao tema.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Toda entidade surge com um propósito, um objetivo e, para alcançá-lo, precisa definir as fases, etapas e tarefas necessárias. Na esfera comercial, esse objetivo está relacionado à entrega de bens e serviços com o mínimo de custos e o máximo de lucro. A evolução do capitalismo, o aumento do número de indústrias e empresas estimulou a competitividade e despertou nas organizações a necessidade administrativa de reorganização de sua cadeia produtiva ou de fornecimento para que seus produtos e serviços sejam postos no mercado com mais agilidade, qualidade e redução de custos. Nesse momento, a terceirização foi posta como solução para essa questão, inicialmente promovendo apenas redução dos custos com pessoal e, posteriormente, sendo empregada como solução estratégica, permitindo que o foco permanecesse no produto, naquilo que a organização é capaz de fazer melhor, delegando a execução dos serviços tidos como periféricos e auxiliares a uma segunda empresa.

Corroboram com esse pensamento Valença e Barbosa (2002, p. 164):

(...) a terceirização ganha importância em um momento em que as empresas precisam racionalizar recursos, redefinir suas operações, funcionar com estruturas mais enxutas e flexíveis. Assim, ela se apresenta como um dos instrumentos de auxílio à reestruturação organizacional, ao incremento da produtividade e da competitividade e à busca da identidade e comprometimento com a vocação da empresa.

São diversas as definições que podem ser listadas para descrever o vocábulo terceirização como: “[...] a ligação de uma empresa tomadora à empresa prestadora de serviços, mediante contrato regulado pelo direito civil, comercial ou administrativo, com a finalidade de realizar serviços coadjuvantes de atividade fim.” (BARAÚNA, 1997, p.36).

A definição dada por Marcelino (2007 p. 57) é voltada para a terceirização de serviços com fornecimento de mão de obra definindo-a como “*todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta*. Ou seja, é a relação em que o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra”.

Embora com focos distintos, estes dois conceitos de terceirização têm como ponto convergente a transferência de atividades secundárias e não finalísticas de uma empresa para uma segunda que lhe prestará o serviço contratado. A delegação de atividades pode ser posta como o núcleo do conceito de terceirização. Definido o conceito base, é preciso relatar brevemente o seu surgimento.

A terceirização foi impulsionada durante o período da Segunda Guerra Mundial, devido ao aumento da demanda por armamentos, fazendo com que as indústrias bélicas norte-americanas a empregassem para racionalizar recursos, redefinir suas operações, funcionar com estruturas mais enxutas e flexíveis. Assim, ela se apresenta como um dos instrumentos de auxílio à reestruturação organizacional, incremento da produtividade e da competitividade. (CONCEIÇÃO, 2019).

No Brasil, as primeiras experiências de terceirização ocorrem a partir dos anos 50, sobretudo durante o governo de Juscelino Kubitschek que propôs um Plano de Metas para acelerar o crescimento econômico em cinco eixos, sendo um deles a expansão da indústria nacional, promovendo a abertura do mercado e estimulando a instalação de montadoras automobilísticas multinacionais, muitas das quais já empregavam a terceirização e a descentralização de parte das suas linhas de produção (KINCZESKI, 2020). As indústrias locais diante da instauração de empresas com alto poder competitivo, passaram a replicar o processo de terceirização utilizado pelas multinacionais como modo de reduzir os custos de mão de obra e manter a equivalência de preços, nesse primeiro momento a terceirização brasileira não possuía metas de gerar ganhos de qualidade, eficiência, especialização, eficácia e produtividade como na atualidade, ou seja, era uma ferramenta operacional sem o atual delineamento gerencial (GIRARDI, 1999).

Na esfera pública, o conceito de *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública propõe a operacionalização do Estado com os parâmetros das empresas privadas com foco na eficiência, eficácia e redução de custos de realização dos serviços aos cidadãos que seriam vistos como clientes e usuários do fazer público. Dessa forma, o governo concentraria seus esforços nas suas atividades essenciais e exclusivas. A terceirização aqui é apresentada como uma alternativa de modernização da máquina pública, uma vez que torna “menor” a participação do Estado devido à redução ou supressão de sua participação nas atividades

meio, reduzindo os gastos públicos, aumentando a qualidade e a eficiência na administração pública (BRESSER, 2001).

O Decreto-Lei nº 200/1967, pode ser considerado um marco inicial da previsão de terceirização no setor público uma vez que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa (ARRUDA, 2020). Esse decreto em seu art. 10º determina que a “execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”. A principal contribuição desse decreto para a terceirização é estabelecer que a descentralização da administração federal para a órbita privada, deverá se concretizar mediante contratos ou concessões com vistas a evitar o crescimento desmesurado da máquina administrativa, ficando a Administração desobrigada da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta por meio de contratações com entes privados capacitados para a execução das tarefas pretendidas.

Embora tenha aberto a possibilidade de descentralização das atividades públicas, o Decreto-Lei 200/1967, não delimitou regras e procedimentos para contratação, o que foi feito apenas posteriormente por meio do Decreto-Lei 2.300 de 21 de novembro de 1986, atualizado pelos Decretos-Leis 2.348 e 2.360 de 1987, que instituiu pela primeira vez o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos. Como primeiro instrumento relacionado à contratação, o Decreto-Lei 2.300/1986 facilitava a contratação direta por alegação de notória especialização, além de permitir a utilização de critérios subjetivos de julgamento das propostas (SILVA, 2015).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o seu artigo 37 estabeleceu que a administração pública deva se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, oralidade, publicidade e eficiência. O Inciso XXI deste artigo trata especificamente das contratações públicas:

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

Assim, o artigo 37 da Carta Magna determinou que todos os órgãos da administração pública brasileira, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal ficam obrigados a comprar, contratar obras e serviços, alienar ou locar por meio de licitação. No entanto, os meios

necessários para a realização do processo licitatório foram disciplinados anos depois com a promulgação da Lei 8.666/1993, que substituiu os decretos até então vigentes na tratativa das normas para a realização de licitações públicas e celebrações de contratos administrativos (SILVA; CARVALHO, 2017).

Nota-se que a evolução das normativas para a contratação pública deu-se por meio de processos contínuos e complementares que foram se adequando com o passar dos anos para atender aos diversos princípios da administração pública, essa evolução contínua visa tornar todo o processo de planejamento, compra e contratação mais eficientes. Nessa linha histórica, destacam-se, ainda, outras leis, decretos e instruções normativas como: A regulamentação do pregão pela Lei 10.520/2002, a Lei 12.462/2011 que estabelece o regime diferenciado de contratações públicas (RDC) e as Instruções Normativas (INs) nº 02/2008 (SEGES/MPDG) revogadas pela nº 05/2017 (SEGES/MPDG) que tratam das regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Encerrando a linha histórica das normatizações tem-se a Lei 14.133/2021, esta última revoga completamente a Lei 8.666/1993 em dois anos. Durante esse interstício em que vigorará as duas legislações, a administração pública terá poder discricionário, previsto no art. 191 da referida Lei 14.133/2021, para optar por licitar e contratar utilizando uma ou outra.

A administração pública é norteada pelo princípio da legalidade, dessa forma para contratar qualquer serviço ou adquirir produtos devem ser seguidas as diretrizes das legislações supramencionadas e ser realizado de forma prévia processo licitatório, excetuando-se os casos que, por lei, possam ser dispensados. Mota (2017, p. 22) ao conceituar o processo licitatório o descreve como um “... caminho percorrido para a obtenção de um bem ou serviço numa organização pública”.

Para Silva e Carvalho (2017), a licitação é um procedimento que tem por objetivo prover condições de igualdade, transparência e legitimidade nos processos de aquisições públicas. Norteando os atos praticados pela administração que deve priorizar o interesse coletivo como meta de suas ações administrativas. Destacam a licitação como um dos principais critérios da aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que se propõe a buscar a proposta mais vantajosa.

Piscitelli e Timbó (2019) igualmente veem a licitação como um conjunto de procedimentos administrativos, executados pelas instituições públicas para selecionar entre os interessados aptos, aquele que oferta as melhores condições para realizar o serviço ou entregar os bens demandados. Para Zucoloto (2019), o principal objetivo da licitação é afastar qualquer

favorecimento de agentes públicos para com os contratos, garantindo a lisura do processo e qualidade dos serviços.

Como visto, o processo licitatório é descrito por diversos autores como um conjunto de atos ou procedimentos, para seleção da proposta mais vantajosa. Esses atos são organizados em fases com procedimentos internos e externos. Mota (2010, p. 22) sobre as fases da licitação relata:

(...) o procedimento tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, e se divide em duas fases distintas, sendo elas:

Fase Interna ou Preparatória: delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público.

Fase Externa ou Executória: inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

Para cada tipo de aquisição de material ou serviço será aplicada uma modalidade de licitação que melhor se adapte ao objeto a ser licitado e às necessidades institucionais. Essas peculiaridades devem ser observadas pelos agentes envolvidos no planejamento e operacionalização do processo para que ao fim do certame o objeto adquirido atenda satisfatoriamente à demanda levantada, seguindo todas as exigências dos instrumentos convocatórios, propiciando transparência e isonomia do processo, tornando, assim, as contratações eficientes e eficazes (BRITO, 2017).

Independente da modalidade e tipo de licitação, o seguimento do processo licitatório será finalizado com a afirmação de compromissos pelas partes, contratante e contratada, por meio do contrato administrativo.

2.1.1 Contrato administrativo

O processo licitatório culmina na formalização da compra ou da prestação de serviço entre a administração pública e o tomador de serviço, essa formalização conforme Leis 8.666/1993 e 14.133/2021 deve ser realizada mediante a celebração de contrato salvo hipóteses em que a administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Dessa forma, as primeiras fontes ao se definir o conceito de contratos são os dispositivos legais que o normatizam a Lei nº 8.666/1993, em seu § único do art. 2º descreve, contrato como todo e qualquer ajuste entre os órgãos ou entidades da administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Para Moreira Neto (2014), os contratos administrativos, para assim serem denominados precisam que uma das partes seja a própria administração pública atuando por uma de suas personificações constitucionais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou infraconstitucionais (autarquias e figuras assemelhadas), e que o objeto do contrato envolva um interesse público. Dessa forma, enquanto no Direito Privado prevalecem os atos jurídicos bilaterais nos contratos firmados pela administração pública, utiliza-se essencialmente de atos administrativos unilaterais, com características exorbitantes do direito comum.

Berwig (2019, p. 302) ratifica esse conceito ao definir contrato administrativo:

[...] contrato celebrado entre a administração pública e terceiro, regido pelo Direito Público, no qual, por força de lei e das cláusulas estabelecidas, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas, à Administração são asseguradas prerrogativas e impostas sujeições decorrentes das imposições de interesse público.

Di Pietro (2020, p. 284) descreve os contratos administrativos como “ajustes que a administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de Direito Público”. Spitzcovsky (2021, p. 244), igualmente também os define como “ajustes celebrados pela administração Pública por meio de regras previamente estipuladas por ela, sob um regime de direito público, visando à preservação dos interesses da coletividade”.

Dos conceitos apresentados tem-se que o contrato administrativo é um acordo firmado entre a administração pública e um particular ou empresa que está vinculado ao instrumento convocatório e é regido por legislação específica. Sua finalidade deve atender a um interesse público, que se sobrepõe ao privado em virtude do “bem-estar” da coletividade o que confere ao ente público prerrogativas que excedem o direito comum.

Alguns autores classificam os contratos administrativos em subcategorias ou tipologias conforme legislação e características específicas. Berwig (2019) subdivide-os em contratos de obras, serviços, compras e concessão. Mazza (2021) subdivide os contratos em

um número maior de espécies: contrato de obra pública, contrato de fornecimento, contrato de prestação de serviço, concessão de serviço público, permissão de serviço público, concessão de serviço público precedida de obra, concessão de uso de bem público, contrato de gerenciamento, contrato de gestão, termo de parceria, parceria público-privada, consórcio público, contrato de convênio, contrato de credenciamento, contrato de trabalhos artísticos, contratos de empréstimos públicos e contrato de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Di Pietro (2020), por sua vez, subdivide os contratos administrativos em modalidades, e, a partir de análise da Lei 8.666/1993, conclui que os mais utilizados pela administração são: a concessão, seja de serviço público, obra pública, concessão de uso de bem público, a concessão patrocinada e a administrativa. O contrato de prestação ou locação de serviços, contrato de obra pública, de fornecimento, de empréstimo público e, por fim, o de função pública.

Carvalho Filho (2020) apresenta uma divisão mais concisa dividindo os contratos em: contratos de obra pública, contratos de serviços, contratos de fornecimento (ou compras), contrato de concessão e de permissão e contratos de alienações e locações. Os contratos de serviços, objeto de estudo desta pesquisa são definidos pelo autor como aqueles que visam a realização de atividades de interesse da administração como atividades de conservação, limpeza, reparação, conserto, transporte, operação, manutenção, demolição, seguro, locação de bens, e outras, todas consubstanciando típicas obrigações de fazer.

Os contratos de serviços se subdividem ainda quanto à natureza em continuados ou não continuados descritos nos artigos 15 e 16 da IN 05/2017 SEGES/MPDG:

Art 15 Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

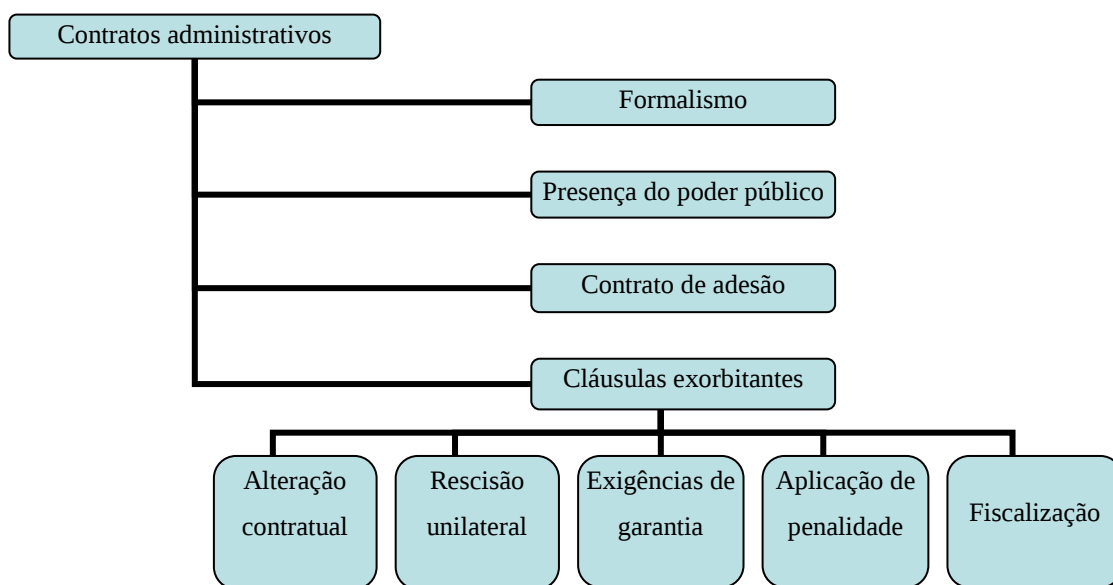
Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Quanto ao regime de execução, os serviços podem ser prestados “com” ou “sem” dedicação exclusiva de mão de obra. Quando os trabalhadores ficam alocados continuamente e permanentemente nas dependências do órgão, têm-se os contratos com a dedicação exclusiva de mão de obra, os contratos típicos de “terceirização”, por exemplo, limpeza, vigilância, recepção e portaria; já os contratos sem dedicação exclusiva, atendem a demandas ocasionais como serviços, manutenção preventiva ou corretiva de equipamentos, locação de máquina. Dessa forma, não ocorre a permanência contínua da contratada ou de seus funcionários nas dependências do órgão (KINCZESKI, 2020).

As Leis 8.666/1993 e 14.133/2021 determinam que os contratos administrativos devam ser celebrados por prazo determinado e com vigência restritos aos seus respectivos créditos orçamentários a fim de, impedir que o dispêndio oriundo de contratos venha repercutir em orçamentos futuros, sem que tenham sido ordenadamente planejados os ajustes. Os contratos de natureza continuadas são exceções a essa regra, podendo ser renovados sucessivamente até o limite máximo de cinco anos pela Lei 8.666/1993 e pela lei 14.133/2021 existe a possibilidade de até dez anos, desde que devidamente justificada a necessidade e comprovadas as vantagens dessa prorrogação que deverá ser consentida pela autoridade competente.

Embora existam pontos comuns relativos à teoria dos contratos, o Contrato Administrativo diferencia-se do Civil em sua forma, aspecto, legislação e execução. A autora Di Pietro (2020) destaca que além da presença da administração pública como Poder Público e da finalidade pública os contratos administrativos têm estrutura e forma prescrita em lei: como prazo de vigência, necessidade de publicação de extrato na Imprensa Nacional para conferir-lhe a eficácia, além dos procedimentos para renovação e reajustes. São considerados ainda contratos de adesão por terem suas cláusulas fixadas unilateralmente pela administração em instrumento convocatório da licitação, que descreve as condições na qual a administração pretende contratar restando aos licitantes apresentarem suas propostas mediante as condições estabelecidas. Além da presença de cláusulas exorbitantes que são prerrogativas da administração a quais se sujeitam as empresas contratadas. A Figura 1 representa as características dos contratos administrativos:

Figura 1- Caracterização do contrato administrativo

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na Lei 8.666/1993 (2021)

Quanto as cláusulas exorbitantes apresentadas na Figura 1 temos a alteração contratual unilateral que se refere ao poder que a administração pública possui em alterar o contrato para que ele se ajuste ao interesse público, restabelecendo sua supremacia sobre o particular, ressaltando os direitos do contratado. Existem dois casos possíveis de uso dessa prerrogativa, o primeiro quando há modificação do projeto e das suas especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos e segundo quando existe a necessidade de modificação do valor contratual, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela legislação (MOTA, 2017).

Di Pietro (2020) destaca que a alteração pode ser qualitativa, quando há necessidade de alterar especificações do objeto e a quantitativa, quando ocorre acréscimo ou diminuição dos serviços e/ou insumos contratados. Ambas têm limites descritos em leis, no caso de alterações qualitativas, estas não podem desvirtuar o objeto inicialmente contratado.

O artigo 79 da Lei 8.666/1993 descreve a rescisão unilateral como prerrogativa que pode ser aplicada em caso de descumprimento total ou parcial de cláusulas contratuais ou por atrasos injustificados. A rescisão unilateral não necessita da anuência da contratada, mas fica resguardada, nos casos em que não houve culpa da contratada, o ressarcimento dos prejuízos sofridos, devolução de garantia, pagamentos de parcelas referentes à execução contratual até a data de rescisão e pagamento do custo da desmobilização.

A exigência de garantia em pecúnia e a aplicação de penalidades visam proteger a execução correta do objeto. A primeira é solicitada para cobrir eventuais danos causados pela

contratada durante a execução do contrato, enquanto a segunda é utilizada quando ocorre inexecução, parcial ou total, do objeto ou descumprimento de cláusulas e especificações contratuais, e podem culminar em multas, restrições e impedimento de firmar novos contratos.

Todas essas cláusulas exorbitantes são derivadas da supremacia do interesse público em garantir uma perfeita execução do objeto licitado e contratado e concedem à administração a prerrogativa de fiscalizar o contrato firmado. As funções de gerir e acompanhar as atividades contratuais são personificadas nos fiscais e gestores dos contratos definidos por Mota (2017) como agentes ativos na promoção da eficiência das contratações públicas, uma vez que a contratação em si não é suficiente para atender à finalidade pretendida se a execução contratual não for adequada e certa. A administração pública tem por dever preservar o interesse público e, portanto, a fiscalização da execução do contrato assume um caráter de obrigatoriedade (BERWIG, 2019).

2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

Firmado o contrato, espera-se que seu objeto seja executado conforme planejado e descrito em suas cláusulas e termos convocatórios (estudo técnico preliminar, termo de referência e edital) para tanto, é imputado à administração pública o direito/dever de fiscalizar o acordo firmado como consequência da aplicabilidade das cláusulas exorbitantes que conferem ao contrato administrativo uma de suas mais relevantes peculiaridades.

Freitas e Maldonado (2013) destacam que os contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra devem ser fiscalizados com maior atenção e zelo, pois, podem acarretar maiores responsabilização à administração devido a ingerências e faltas na fiscalização. Rosa (2017) complementa ao designar esse tipo de contrato como um dos mais complexos para fiscalizar e gerir devido ao objeto, e ao tempo que pode ter sua vigência estendida. Destaca, ainda, que esse tipo de contratação apresenta ao longo de sua validade uma vasta gama de situações como reequilíbrio, repactuações, liberação de saldos de conta vinculada que exigem maior preparação e atenção dos agentes fiscalizadores a fim de mitigar os riscos. Ao envolver mão de obra, os conhecimentos necessários para uma fiscalização efetiva se estendem até a legislação trabalhista e exigem maior acompanhamento das documentações oriundas das relações de trabalho.

Nessa parte serão apresentados os agentes responsáveis pela fiscalização e gestão contratual, sendo descritas as suas funções e atribuições para uma fiscalização eficaz com foco nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

2.2.1 Agentes fiscalizadores dos contratos

A Lei nº 8.666/1993 e sua sucessora a Lei 14.133/2021 descrevem a fiscalização como um dever que garante uma perfeita execução dos contratos administrativos assumindo o papel de ferramenta de gestão e racionalização das ações de controle sobre a execução dos gastos públicos. Essa fiscalização é personificada na figura de agentes fiscalizadores designados para acompanhar o planejamento e a execução do acordo firmado.

Fiscalizar os contratos celebrados não é uma decisão discricionária da administração, sendo o seu não exercício considerado falta grave. Essa obrigatoriedade está descrita na Lei 14.133/2021, em seu artigo 117, como segue:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Em vista disso, deve ser dada especial atenção e destaque ao papel do fiscal de contratos tomando por base o alto grau de responsabilidade que envolve suas atribuições, uma vez que a administração, nos casos específicos de contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra pode ser responsabilizada de forma solidária com relação aos débitos previdenciários e subsidiária quanto aos demais débitos trabalhistas se comprovada falha de fiscalização, conforme descrito no art. 121 § 2º da Lei 14.133/2021.

Os fiscais de contratos são servidores do quadro institucional que devem ser designados formalmente pela autoridade competente, para acompanhar a execução do contrato juntamente com um substituto que executará as tarefas em períodos de faltas legais do titular. A Lei 14.133/2021 determina ainda requisitos que devem ser observados quando da escolha do fiscal, descritos no art. 7º, entre os requisitos está à predileção por servidores com atribuições relacionadas a licitações e contratos ou que possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Durante a vigência do contrato, o fiscal deverá registrar em meios próprios, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato e sempre que necessário solicitar por meios

oficiais a regularização das faltas ou dos defeitos observados e, no caso das decisões e providências que ultrapassem a sua competência, encaminhar aos seus superiores, em tempo hábil relatórios, para adoção das medidas cabíveis (MOTA, 2017). Fica garantido que o fiscal deverá ser assessorado sempre que houver dúvidas ou necessidade de embasamento legal pelo setor jurídico e de controle interno da administração. E em casos de alta complexidade do objeto licitado e/ou de não haver no quadro de servidores pessoal capacitado para a realização das atividades de acompanhamento e fiscalização poderá ser contratado terceiros para realizá-la ou auxiliá-la (BRASIL, 2021).

Assim como a administração, que deve nomear um representante para acompanhar a execução contratual, a contratada também deve fazê-lo. O representante da contratada é denominado preposto que deve ter sua indicação aceita pela administração, e deve se manter no local da obra ou serviço. Para Almeida (2009), nos contratos que envolvem mão de obra, o preposto é o responsável pela orientação da conduta do pessoal terceirizado, devendo os fiscais do órgão ou entidade contratante se abster de fazê-lo, para que não se caracterize o vínculo de subordinação entre os servidores da instituição e os terceirizados. Dessa forma, toda a comunicação deve ser realizada por intermédio do preposto, salvo as exceções previstas no inciso II do art. 5º da IN 05/2017 SEGES/MPDG.

A IN 05/2017 SEGES/MPDG e a Lei nº 14.133/2021, estabelecem que a equipe de planejamento e os fiscais devam ser formalmente designados, mas, não deixam explícito qual o instrumento que deverá ser utilizado. No entanto, o Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Tribunal de Contas da União (TCU) em seu Acórdão n. 1.094/2013, o manual de fiscalização de contratos da Advocacia Geral da União (AGU) estabelecem que a designação deva ocorrer por meio de portaria ou documento equivalente, emanado da administração que deverá ser publicizada.

A IN 05/2017 SEGES/MPDG normatiza os procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta desde o planejamento à finalização dos contratos. Em seu Capítulo V trata especificamente da gestão dos contratos, conceituando nos incisos I ao V do art. 40, quais são os agentes envolvidos na fiscalização contratual descritos no Quadro 1:

Quadro 1 - Funções dos agentes fiscalizadores dos contratos segundo a IN nº 05/2017
SEGES/MPDG

TIPOS DE AGENTES FISCALIZADORES	FUNÇÃO
Gestor de contratos	Coordenar as atividades relacionadas aos demais fiscais e usuários;
	Preparar a instrução processual e documentação pertinentes ao setor de contratos ou outro equivalente para a formalização dos eventos de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, aplicações de sanções e finalização do contrato;
	Receber definitivamente a prestação de serviço observando os relatórios emitidos pelos fiscais técnicos e administrativos, efetuando as devidas deduções e glosas;
	Oficiar a empresa sobre andamento e inclusões de penalidade e a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Ministério do Trabalho em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), respectivamente, nos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;
Fiscal técnico	Avaliar a execução do objeto, conforme especificações e índices contidos nos instrumentos convocatórios e no contrato;
	Realizar procedimentos de fiscalização diários, semanais e mensais relacionados diretamente ao modo de execução do serviço, podendo ser realizada de forma integral ou por amostragem;
	Emitir relatório de recebimento provisório ao gestor de contrato, ao final de cada período mensal, conforme indicadores de desempenho e qualidade previstos no ato convocatório, devendo redimensionar os valores a serem pagos em virtude de execução não satisfatória dos serviços, realizando os devidos registros em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato;
Fiscal administrativo	Conferir documentações e procedimentos relativos aos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;
	Realizar a conferência de documentação descrita na IN, referente à fiscalização inicial e à rescisão contratual relativa ao cumprimento das obrigações trabalhistas;

	Tomar providências de forma tempestiva se observadas inadimplimento das obrigações trabalhistas;
Fiscal setorial	Executar a fiscalização local, podendo assumir tanto os aspectos técnicos ou administrativos dos contratos nos quais as prestações dos serviços ocorrem concomitantemente em setores diversos ou em unidades descentralizadas;
Fiscalização pelo público usuário	Controle realizado pelo usuário final do serviço para avaliar qualitativamente a execução do serviço, auxiliando a fiscalização técnica na medição dos índices de desempenho, na qualidade dos materiais entregues e nos procedimentos executados durante a prestação e serviço.

Fonte: Elaborado pela autora, com base na IN 05/2017 SEGES/MPDG (2021).

Nota-se uma pelo exposto no Quadro 1 diferenciação entre as atividades consideradas de gestão contratual e as de fiscalização, que para Barral (2016) constituem os dois importantes núcleos na fiscalização. A IN 05/2017 SEGES/MPDG destacou funções específicas do gestor dos contratos em seu art. 39 diferentemente da Instrução anterior a 02/2008 SEGES/MPDG que descrevia a figura do gestor sem evidenciar as suas atribuições, e acrescentou as figuras dos fiscais setoriais e do usuário final do serviço.

Almeida (2009) retrata resumidamente que as atividades de gestão contratual se referem à condução integral do processo de contratação, desde a identificação das necessidades da administração até o fim da execução do contrato, enquanto a fiscalização contratual tem foco nas exigências do cumprimento contratual por parte das contratadas. Pensamento também partilhado por Lima (2017) que descreve a gestão contratual como procedimento abrangente de gerenciamento dos contratos que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é um procedimento pontual, exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado para cada contrato.

Por fim, Conceição (2019) define que ao gestor de contrato cabe à função estratégica, enquanto aos Fiscais, nas suas diversas modalidades, as funções táticas e operacionais do processo. Essas funções são claramente distintas e complementares.

A IN 05/2017 SEGES/MPDG define ainda que a equipe de planejamento, gestores e fiscais de contratos sejam cientificadas de suas designações previamente, embora também preveja em seu art. 43º a irrefutabilidade da indicação em virtude do princípio de obediência dos agentes públicos em cumprir ordens superiores, exceto quando consideradas ilegais.

Dessa forma, os fiscais e gestores devem ser previamente notificados das suas nomeações para a função, mas não pode recusá-las e acumulará as atividades relativas à fiscalização das suas tarefas cotidianas inerentes ao cargo que ocupa na administração, sob pena de, não o fazendo, cometer insubordinação.

Embora não possa ser objeto de recusa, existem fatores que inviabilizam a nomeação de servidores para a função de Fiscal e Gestor. Rosa (2017) atenta que não devem ser designados àqueles que estiverem respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar; ou que possuam em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo; que foram responsabilizados por irregularidades junto a Tribunais de Contas; ou que possuam condenação em processo criminal por delitos contra a administração pública.

Kinczeski (2020) acrescenta ainda que os servidores designados devam gozar de boa reputação ético-profissional; possuir conhecimentos específicos do objeto a ser gerenciado e/ou fiscalizado; não possuir relação comercial, econômica, financeira, civil ou trabalhista com o contratado; não ser amigo íntimo ou inimigo do contratado ou dos dirigentes do contratado; não possuir relação de parentesco com contratado. Ou sentir-se suspeito ou impedido ao exercício da função por motivos éticos.

Conceituados os agentes fiscalizadores e como ocorre o seu processo de escolha, resta descrever as atividades por eles realizadas e quais as características e conhecimentos necessários para fiscalizar de forma adequada os contratos que lhe são delegados. As características básicas para a escolha dos fiscais e gestores contratuais são descritas no próprio *corpus* da Lei 8.666/1993, IN 05/2017 SEGES/MPDG e Lei 14.133/2021, devendo ser priorizados servidores que tenham formação relacionada às atividades que serão fiscalizadas e familiaridade com o objeto contratado, o que lhes garante uma base inicial para realizar as atividades de fiscalização.

Para Rosa (2017), é de fundamental importância que os fiscais de contratos terceirizados tenham o total conhecimento dos direitos e obrigações do contrato fiscalizado, complementadas pelas informações dos instrumentos convocatórios (Termo de Referência e Edital) com a finalidade de aferir se o que foi contratado está sendo executado em conformidade com os termos pactuados. Destaca, ainda, a necessidade de conhecimento da legislação aplicável, além de um acompanhamento das Convenções Coletivas das categorias contratadas que impactam em ajustes salariais e atualizações nas planilhas de custos.

Almeida (2009) pontua que para o exercício da atribuição de fiscal, além dos conhecimentos técnicos necessários é preciso ter postura. Essa postura é descrita por Santos

(2018) como a habilidade de transformar o conhecimento contratual e das normas e leis em informações que embasam ações e tomada de decisões operacionais, provendo a *expertise* necessária a um julgamento de mérito subjetivo, o qual poderá somente ser aprimorado na prática contínua de atos correlatos à prática da fiscalização contratual.

A atividade de fiscalizar exige do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências, pois se fundamenta na garantia da execução contratual e no controle dos gastos públicos, seguindo a legislação que rege a matéria (MOTA, 2017). Compete à instituição estimular o desenvolvimento de competências dos agentes públicos formalmente designados para a função de fiscais de contratos, aprimorar as rotinas institucionais de fiscalização e qualificar os profissionais que estão envolvidos nesta atividade (CRIADO, 2020).

A responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da administração, personificada na figura do fiscal que assume o papel de protagonista na medida em que, o seu trabalho possibilita a constatação de irregularidades que devem ser formalmente e tempestivamente registradas com os respectivos documentos comprobatórios, permitindo o exercício do poder sancionador pela administração (LIMA, 2019). Dessa forma, a omissão na tomada de providências e decisões, por parte do fiscal de contrato, constitui falta punível administrativamente.

Aos fiscais poderão ser imputados três tipos de responsabilização no exercício de suas atividades, independentes uma da outra e que podem ser cumulativas, são elas a responsabilização administrativa, penal e civil. A primeira será apurada mediante processo administrativo, a segunda por meio de inquérito e de ação penal, já a terceira diz respeito ao dano ocorrido e os prejuízos ao erário público durante a execução do contrato, no qual a fiscalização atuou de forma desidiosa e negligente.

Dessa forma, os papéis desempenhados pelo gestor e fiscais do contrato se revestem de relevância para a administração pública, pois os danos causados por uma fiscalização deficiente, conforme Almeida (2009) abrange desde desperdícios de recursos e inexecução do objeto até sanções desnecessárias a servidores envolvidos e as empresas contratadas. Exercer a função de fiscal de contratos, na esfera pública, exige capacitação e habilidade dos servidores públicos que se dedicam a esta atividade, e cabe à administração incorporar uma cultura de fiscalização que propicie condições do trabalho, sem sobrecarga, e capacitações necessárias para que se possa realizar uma boa prática de fiscalização de contratos.

A forma como deve ser feito o acompanhamento da execução do contrato, está disciplinada na IN nº 05/2017/SEGES/MPDG no decorrer do capítulo V e nos anexos VIII - A e B (BRASIL, 2017). A referida lei destaca em seu art. 40 § 3º.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Todos os procedimentos devem ser registrados e cada um terá uma periodicidade, por isso a execução é descrita como rotineira e sistêmica, pois deve seguir os procedimentos mínimos estabelecidos para mitigar os riscos e aferir os resultados pretendidos. Com relação à avaliação dos resultados e a qualidade dos serviços, os fiscais e gestores se valem dos Índices de Medição de Resultado (IMR) e da fiscalização pelo usuário final do serviço por meio de pesquisas de satisfação.

Para Kinczeski (2020), a IN nº 05/2017 SEGES/MPDG propiciou uma série de aprimoramentos à gestão/fiscalização de contratos de serviços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como a criação dos fiscais setoriais e a fiscalização pelo público usuário. E incrementou as regras garantidoras da legislação trabalhista e redutoras da inadimplência por parte das empresas prestadoras de serviços, garantindo que a administração se acoberte de possíveis judicializações e responsabilizações por meio de mecanismos como provisionamento de verbas em conta vinculada e pagamento por fato gerador. Essas mudanças aumentaram a necessidade de adequação dos órgãos e suas equipes de gestão/fiscalização de contratos e dos atos de designação dos servidores para função.

Com relação à periodicidade, algumas das tarefas serão executadas apenas no momento inicial ou final da contratação, algumas são diárias e mensais, outras podem ser realizadas por amostragem ou apenas em situações pontuais e específicas. A IN 05/2017 SEGES/MPDG classifica essas atividades em: Fiscalização inicial, Fiscalização mensal, Fiscalização diária, Fiscalização procedimental, Fiscalização por amostragem e Fiscalização de finalização ou rescisão contratual que estão descritas de forma sucinta no Quadro 2 (BRASIL, 2017).

Quadro 2 - Procedimentos de fiscalização dos contratos segundo a IN nº 05/2017
SEGES/MPDG

FISCALIZAÇÃO	PROCEDIMENTOS	RESPONSABILIDADE
Inicial	Reunião inaugural com a empresa para apresentar plano de fiscalização e demais procedimentos necessários à execução do contrato;	Gestor do contrato com presença dos fiscais
	Solicitar à contratada indicação do preposto, com todos seus dados pessoais e funcionais;	Gestor do contrato
	Solicitar lista de funcionários, Carteira de Trabalho de previdência Social CTPS e exames admissionais;	Gestor do contrato
	Solicitar laudos que apontam execução de tarefas em condições de insalubridade e periculosidade;	Gestor do contrato
	Elaborar Planilha ou arquivo correspondente para acompanhamento do contrato;	Fiscal administrativo Fiscal técnico
	Conferência da documentação apresentada pela empresa quanto às questões trabalhistas, conferência de CTPS, adequação de salário em acordo com a proposta e Convenção Coletiva do Trabalho- CCT vigente;	Fiscal administrativo
	Realizar a leitura de todos os documentos convocatórios e do contrato para conhecer as etapas/tarefas necessárias e execução do serviço;	Gestor do contrato Fiscal administrativo Fiscal técnico
Mensal	Acompanhar a execução do serviço, avaliar a execução conforme índices definidos em contratos. Em caso de serviços executados de forma deficientes deverá realizar as devidas deduções;	Fiscal técnico
	Emitir relatórios e realizar o recebimento provisório;	Fiscal técnico Fiscal administrativo
	Realizar consulta no SICAF ou solicitar certidões que comprovem a manutenção das mesmas condições de habilitação;	Fiscal administrativo
	Conferir a documentação apresentada, contracheques, recolhimento de INSS e FGTS, recebimento de férias e adicionais, 13º, demais auxílios;	Fiscal administrativo
	Alimentação da planilha de acompanhamento dos funcionários;	Fiscal administrativo
	Receber definitivamente o serviço e notificar a empresa sobre a emissão de notas fiscais, irregularidades que precisam ser sanadas.	Gestor do contrato
Fiscalização diária	Diretamente relacionada à execução do serviço, devendo funcionários terceirizados estarem cumprindo seu trabalho adequadamente, dentro da sua carga horária e postos corretos e demais condições estabelecidas em contrato;	Fiscal administrativo Fiscal técnico

Fiscalização procedimental	Observar a data-base da categoria prevista na CCT. Devendo os reajustes serem concedidos aos terceirizados no marco inicial nelas estipulado. Deve ser avaliada a necessidade de se proceder à repactuação do contrato, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada;	Gestor do contrato
	Certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados;	Fiscal administrativo
	Certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária);	Fiscal administrativo
Fiscalização de finalização ou rescisão contratual	Certificar de que as obrigações trabalhistas foram cumpridas, devendo ser solicitados a empresas: termos de rescisão, devidamente homologados; demais documentos trabalhistas;	Gestor do contrato Fiscal administrativo
	Solicitar e conferir Extratos de FGTS e INSS, exames demissionais;	Gestor do contrato Fiscal administrativo
	Promover junto com a empresa a passagem de conhecimentos sobre a execução do serviço;	Fiscal administrativo Fiscal técnico
	Liberação de garantias e saldo residual de conta vinculada após comprovada a regularidade das rescisões;	Gestor do contrato
	Emitir relatórios com informações relevantes que possam embasar futuras contratações.	Gestor do contrato Fiscal administrativo Fiscal técnico

Fonte: Elaborado pela autora, com base na IN 05/2017 SEGES/MPDG (2021).

Além dos procedimentos descritos no Quadro 2, a IN 05/2017 SEGES/MPDG destaca, a fiscalização por amostragem, podendo ser selecionados alguns funcionários terceirizados para solicitar que verifiquem se a empresa está depositando as contribuições previdenciárias e o FGTS em seus nomes. Além disso, o fiscal poderá solicitar a esses terceirizados que apresentem os extratos da conta do FGTS, para se certificar de que os depósitos estejam realmente sendo realizados. A consulta por amostragem deve ser planejada para que ao decorrer de um ano da realização dos serviços, todos os terceirizados tenham tido seus extratos avaliados, contudo, isso não impede que um mesmo funcionário seja avaliado mais de uma vez. Ainda podem ser solicitados: extratos da conta do INSS e do FGTS; cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços; cópia de contracheques assinados pelos terceirizados; cópias dos recibos de depósitos bancários e comprovantes de entrega de benefícios aos terceirizados (vale-transporte e vale-alimentação etc).

Em face do exposto, nota-se uma preocupação da IN 05/2017 SEGES/MPDG com a verificação das obrigações trabalhistas de modo a proteger os direitos dos terceirizados e se eximir do dolo. Isso ocorre devido ao risco de responsabilização que a administração assume

nesse tipo de contratação. Uma fiscalização deficiente pode provocar vários danos e para evitá-los se faz necessário que a gestão dos órgãos e entidades promova uma cultura de fiscalização correta, na qual servidores designados sejam adequadamente capacitados com o conhecimento profissional necessário ao exercício da fiscalização de contratos administrativos (ALMEIDA, 2009).

Diante disso, na seção seguinte será promovida uma apresentação de estudos realizados referentes à fiscalização de contratos para demonstrar quais os principais fatores críticos encontrados pelos autores no processo de fiscalização e gestão dos contratos de serviço terceirizado.

2.2.2 Fatores críticos da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados

Diversas pesquisas vêm sendo realizadas em torno do tema de gestão e fiscalização contratual, algumas voltadas para as atividades consideradas burocráticas e tradicionalistas da fiscalização de identificar procedimentos e metodologias na realização do processo é o caso das pesquisas de Silva (2015), Lima (2017), Almeida (2019), e outras com enfoque mais gerencial como as de Santos (2018), Criado (2020) e Kinczeski (2020).

A falta de capacitação é um fator crítico praticamente unânime nos resultados das pesquisas sobre o tema. Borba Filho (2014), em seu estudo com 470 fiscais de contratos participantes do curso de gestão e fiscalização da ENAP identificou ainda a existência de correlação direta entre a capacitação adequada e a percepção de satisfação no trabalho desses atores. Conclui-se pela existência de uma relação entre a capacitação, motivação e satisfação de fiscais/gestores de contratos terceirizados, isso porque o domínio das atribuições, promovidas pelos treinamentos e atualizações confere maior segurança para a tomada de decisão e o desempenho eficaz das prerrogativas exigidas pela função.

Ainda nos resultados encontrados por Borba Filho (2014) restou evidenciado que o receio de responsabilização solidária também impacta na motivação/satisfação de gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva. Na percepção dos fiscais a designação para função é desfavorável em virtude da complexidade das funções e possibilidade de responsabilização, o que suscita uma sensação de injustiça e tratamento desigual para com seus pares não indicados. Descreve-se um cenário de que a designação é punitiva e, por consequência, gera insatisfação no trabalho.

Silva (2015), em sua análise sobre fiscalização de contratos administrativos de natureza contínua, no período de 2012 a 2014, aplicou questionário a fiscais e agentes que exerceram essa função em contratos terceirizados com fornecimento de mão de obra e obteve como resultado que aos agentes fiscalizadores faltam apoio administrativo, conhecimento e aplicação de instrumentos padronizados de fiscalização, treinamento e capacitação. Destaca, ainda, que 76,47% dos entrevistados fiscalizam mais de um contrato, comprovando a existência de uma quantidade demasiada de fiscais designados para mais de um contratado o que sobrecarrega o servidor que além das tarefas inerentes ao cargo que ocupam acumulam as atividades de fiscalização de diversos contratos.

Embora, em regra, não se tenha estabelecido em lei um quantitativo máximo de contratos por fiscal, o TCU aconselha que se evite a designação de um único servidor para a fiscalização de mais de um contrato (Acórdão 38/2013-Plenário). Dessa forma, deve-se primar pela razoabilidade na definição do número de contratos a ser acompanhado por servidor, devendo ser avaliada a complexidade de cada contrato e a capacidade de cada servidor em desenvolver a atividade, com vistas a garantir a efetiva fiscalização contratual.

A pesquisa de Oliveira Junior e Santos (2016) assinalou que a atuação do fiscal de execução de contratos deve ser realizada de forma predominantemente preventiva e esporadicamente corretiva. Enfatiza que aqueles a quem são delegadas as funções de fiscalização devem possuir competências e conhecimentos necessários para essa atuação, mas ressalva que a ineficiência e o consequente prejuízo ao interesse público podem derivar da sobrecarga e do acúmulo de funções, apenas, sendo possível responsabilizar o fiscal por atuação inadequada em condições ideais de trabalho.

Mota (2017), diante da sua pesquisa documental e aplicação de questionário aos fiscais dos contratos de serviço contínuo no Instituto Federal de Minas Gerais encontrou em seus resultados uma das justificativas a designação de um mesmo servidor para fiscalizar diversos contratos, observando que geralmente faltam critérios para a seleção dos mesmos que é justificada pela administração pela ausência de servidores com competência técnicas específicas e restrito quadro funcional, destacou, ainda, problemas como o desconhecimento da legislação que rege a fiscalização de contratos, a inexperiência, a falta de conhecimento técnico. Salienta que é obrigação da administração fornecer os meios necessários para que os fiscais e gestores executem a função de fiscalização de forma efetiva, devendo capacitá-los, instruí-los e dar todo o suporte necessário.

Assunção (2018) encontrou resultados semelhantes que relacionam o quantitativo de contratos fiscalizados e forma de indicação do fiscal por ofício, com a ineficiência dos fiscais

e gestores em realizar as atividades de fiscalização e demais atividades inerentes aos seus cargos em virtude do acúmulo das funções. Segundo Oliveira Júnior e Santos (2016), essa concentração de contratos em um grupo específico de servidores ocorre porque nem todos os órgãos públicos possuem pessoal especializado e em número suficiente para executar essas tarefas, indicando necessidade de capacitação, condições adequadas de trabalho e de uma estrutura organizacional apropriada, pois para esses profissionais são atribuídas funções e autoridade, as quais muitas vezes podem se chocar com a estrutura hierárquica das organizações públicas.

Lima (2017) em seu estudo realizou um diagnóstico com base em pesquisa documental sobre o acompanhamento dos gestores dos contratos contínuos com fornecimento de mão de obra com ênfase nos procedimentos de execução e mensuração da qualidade dos serviços prestados, para propor uma modelagem de gestão e fiscalização contratual mais eficiente. Dentre os resultados, identificou ineficiências na execução dos contratos (baixa qualidade da prestação de serviço), objetos inadequados à real demanda da contratante, falhas em sua segurança jurídica e atos administrativos processuais, o que acarreta prejuízos econômicos e aumento da probabilidade de responsabilização subsidiária em ações trabalhistas. Destacou, ainda, a falta de capacitação para atores envolvidos na gestão e fiscalização e a inexistência de tratamento nos registros contratuais para uso destes como informações gerenciais para subsidiar as novas contratações e repactuações contratuais.

Santos (2018), por sua vez, abordou as atividades de fiscalização administrativa sob a ótica gerencial na administração pública brasileira, tratando o fiscal como agente fornecedor de informações gerenciais que embasam ações relacionadas às contratações com foco na qualidade da prestação de serviço. Para evitar falhas no processo de fiscalização, em virtude do desconhecimento de cláusulas contratuais por parte dos fiscais e gestores, sugere que a designação deles ocorra ainda na fase de planejamento e que a escolha seja baseada na afinidade ou especialidade voltada à área do objeto contratado, devendo ainda serem ofertadas capacitações contínuas e mecanismos de recompensada diante da responsabilidade assumida.

Almeida (2019), em seu estudo concluiu que os fiscais desempenham a fiscalização de maneira não uniforme entre os *Campi* da IFES estudadas, e que encontram obstáculos para desempenhar suas atividades advindas da falta de capacitações e de manuais de instrução para executá-la.

Criado (2020) em seu trabalho foca nas competências necessárias aos fiscais para executar um acompanhamento eficiente dos contratos. Partindo da premissa de que o fiscal precisa ter postura específica para executar satisfatoriamente suas atribuições, propôs um

Programa de Desenvolvimento de Competências, o qual amplifica as competências necessárias para o desempenho adequado da fiscalização por parte dos fiscais de contratos administrativos, com uso de seus conhecimentos, habilidades, atitudes, dificuldades, impressões, opiniões e ponto de vista no contexto do exercício do encargo de fiscal de contrato.

Kinczeski (2020) também aborda a fiscalização sob o prisma da Gestão da Qualidade Total (TQM). Os resultados demonstraram a presença de ao menos 15 fatores críticos de insucesso no processo de gestão e fiscalização de contratos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tal qual a falta de apoio da alta gestão, ausência de segregação de funções, falta de capacitação dos envolvidos, baixos índices de motivação, despadronização de processos, inexistência de manual próprio de gestão/fiscalização, falta de pesquisas de satisfação dos usuários, e falta de um setor sistêmico e pessoal capacitado para suporte.

Lima (2021) em sua pesquisa sobre fiscalização de contratos contínuos no âmbito do IFRN evidenciou na visão de gestores, fiscais e Diretores de administração que a Instituição não dispõe de instrumentos de padronização o que incorre em procedimentos diversos de gestão e fiscalização contratual. Relata, ainda, que as capacitações para esses agentes foram consideradas escassas, gerando insegurança para o servidor no desempenho das funções de fiscalização e de gestão de contratos. Um ponto relevante que esta pesquisa levanta é que os sujeitos integrantes da pesquisa consideraram a atividade de gestão e fiscalização de contratos estratégicos para a entidade, no entanto, não sente que essa visão é compartilhada pela alta gestão, o que pode impactar no andamento de mudanças e reestruturações que tornem a execução dessas atividades mais eficientes e assertivas.

Com base nos estudos apresentados, o Quadro 3 condensa as principais dificuldades encontradas durante o processo de fiscalização e gestão contratual:

Quadro 3 - Fatores críticos mais comuns à gestão e fiscalização contratual

FATORES CRÍTICOS	AUTORES
Falta de capacitação	Borba Filho (2014); Silva (2015); Oliveira Junior e Santos (2016); Mota (2017); Lima (2017); Santos (2018); Almeida (2019); Kinczeski (2020); Lima (2021);
Falta de Suporte Administrativo	Mota (2017); Kinczeski (2020); Lima (2021);
Sobrecarga de trabalho	Silva (2015); Oliveira Junior e Santos (2016);
Inexistência de manuais e padronização de processos	Silva (2015); Lima (2017); Almeida (2019); Kinczeski (2020); Lima (2021).
Falta de conhecimento técnico do objeto do contrato.	Oliveira Junior e Santos (2016); Mota (2017); Santos (2018);

Faltam critérios de seleção do fiscal designado	Mota (2017); Assunção (2018); Criado (2020);
---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Nota-se que as pesquisas apresentadas independente da metodologia e temática voltada para normatização e padronização de procedimentos ou para o uso das informações de fiscalização como ferramenta gerencial e de tomada de decisão, deixam evidente que sempre é possível melhorar procedimentos e aumentar a efetividade dos serviços terceirizados pela administração pública. O que reforça a relevância destas pesquisas científicas realizadas no serviço público como condutoras de melhorias efetivas, otimizando o emprego dos recursos públicos, provendo meios que facilitem o desempenho das funções de gestão e fiscalização dos agentes designados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção serão abordadas as ações metodológicas adotadas para a realização desta pesquisa, para a consecução dos objetivos geral e específicos, com ênfase na abordagem e tipologia, objeto de estudo, *locus* e sujeitos da pesquisa, fontes, coleta e tratamento dos dados abordados na sequência a seguir.

3.1 ABORDAGEM E TIPOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa se classifica quanto a sua finalidade como descritiva, na medida em que se propõe a descrever características de uma população ou fenômeno, relacionando as variáveis escolhidas (GIL, 2010). Tendo como objetivo descrever os procedimentos que compõem o processo de fiscalização e gestão contratual sob a percepção dos agentes fiscalizadores.

Com relação aos procedimentos trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Para Vergara (2017), o estudo de caso é limitado a um grupo ou unidade, aqui compreendido como um ser, uma família, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Yin (2014) relata que uma das principais contribuições desse tipo de estudo é permitir a análise e a compreensão das especificidades de cada ambiente tratado.

Por fim, a abordagem do problema se deu de forma qualitativa, uma vez que esta pesquisa se propôs a analisar as dificuldades e entraves na execução das atividades de fiscalização pelos agentes envolvidos. A abordagem qualitativa se tornou a melhor opção, pois é utilizada para compreender um fenômeno social, analisar conceitos, definições, características ou, um papel desempenhado por um indivíduo ou grupo (CRESWELL, 2010).

Quanto à natureza dos resultados, esta pesquisa se caracteriza como aplicada, na medida em que se propôs a apresentar uma resolução para situações práticas de problemas específicos (GANGA, 2012).

3.2 LOCUS E SUJEITOS DA PESQUISA

O *locus* da pesquisa é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), *campus* Ipanguaçu, caracterizada como uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didática pedagógica e disciplinar, e assim

como as demais entidades públicas seus processos de aquisição de bens e serviços são regidos pelas leis de contratação da esfera federal.

O IFRN é uma instituição centenária, originária do Decreto-Lei nº 7.566 de 1909, que instituiu a criação das Escolas de Aprendizes Artífices, cujo objetivo era fornecer ensino técnico para a formação de operários (BRASIL, 1909), com o decorrer dos anos as escolas passaram para Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e com a Lei 11.892 de 2008 chegaram à configuração atual de Institutos Federais (IF), que além de formação técnica ofertam cursos de nível superior.

O IFRN possui uma estrutura multicâmpus, atualmente composta por 22 *campi* acrescidos da Reitoria, distribuídos pelas regiões do Estado. Destes 22 *campi*, 4 (quatro) funcionam como *campus* avançados, a saber: Parelhas, Natal Zona Leste, Lajes e Jucurutu, esse último ainda em fase de construção. O número de *campi*, em virtude da Política de expansão educacional de anos anteriores, reflete também no número de servidores da rede, conforme informações publicizadas no site oficial da instituição constam em seu quadro funcional o total de 2.665 (dois mil seiscentos e sessenta e cinco) servidores entre técnicos administrativos e professores (IFRN, 2021).

Por estar presente em diversas regiões e ofertar cursos de ensino básico, além das atividades de pesquisa e extensão, bem como cursos de nível superior de graduação e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, o IFRN desempenha papel social relevante no Estado por adequar a sua oferta de cursos à necessidade local. Além da relevância social de formação de discentes, existe a econômica em face de suas atividades e seu alcance territorial dentro do Estado acaba, por vezes, sendo fonte geradora de empregos, em virtude do número de contratos firmados para a execução das atividades meios da instituição.

Dos 22 *campi* em funcionamento mais a Reitoria, existe atualmente o total de 681 (seiscentos e oitenta e um) contratos administrativos vigentes, conforme informação extraída do módulo de acompanhamento dos contratos do Sistema Unificado da Administração Pública (SUAP). Desses contratos, 112 (cento e doze) são contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

O *campus* Ipanguaçu, é resultado da primeira fase de expansão do IFRN, está situado na microrregião do Vale do Açu, cuja principal atividade econômica é a agricultura irrigada, dessa forma os cursos ofertados estão alinhados à demanda local de capacitação profissional em cursos técnicos, superiores e de formação inicial e continuada nas áreas de meio ambiente e agroecologia, dentre outros.

Conforme relatórios de gestão dos anos de 2019 e 2020, o gasto com contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra representa o segundo maior destino do orçamento institucional, ficando abaixo apenas da folha de pagamento dos servidores. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2019-2026 prevê ações com vistas à otimização dos gastos com contratos continuados, dentre elas estão à criação do setor de contratos na estrutura administrativa da Pró-reitora de Administração (PROAD), com o propósito de aperfeiçoar os serviços e adequar os gastos à redução orçamentária e ajustar a gestão dos contratos de modo a segregar as responsabilidades da fiscalização técnica, administrativa, setorial e público usuário (IFRN, 2019).

Para esta pesquisa foram levantados primeiramente o número de contratos vigentes no *campus* Ipanguaçu até junho de 2021, a partir de consulta ao endereço eletrônico do Governo Federal, conhecido como Comprasnet e pesquisa no Sistema Unificado da Administração Pública (SUAP), sendo identificados 18 (dezoito) contratos continuados vigentes dos quais 5 (cinco) deles com dedicação exclusiva de mão de obra, que representa o corte final para a análise dos dados. Dessa forma, os sujeitos dessa pesquisa são os fiscais titulares e substitutos dos contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra que doravante serão denominados “contratos objeto de estudo” de modo a facilitar a escrita e compreensão. Além dos fiscais foram entrevistados os gestores de contratos que assumiram a COFINC, nos últimos 12 (doze) meses, visto que é de praxe institucional que o gestor de todos os contratos seja o próprio coordenador da COFINC.

Delimitados os contratos, realizou-se pesquisa documental, primeiramente no módulo de contratos do SUAP e, posteriormente, nos processos de contratação de modo a verificar os instrumentos de designação e identificar os fiscais dos contratos objeto de estudo. Sendo identificados um total de 6 (seis) fiscais entre titulares e substitutos, além dos fiscais houve nos últimos 12 (doze) meses que antecederam o início da coleta de dados, 3 (três) coordenadores da COFINC, totalizando 9 (nove) servidores que assumem a função dos agentes fiscalizadores.

3.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A coleta dos dados ocorreu em duas etapas, uma correspondente ao levantamento bibliográfico e documental, visto que foram consultados a literatura sobre a temática de terceirização de serviços e documentos internos do IFRN, tais como: portarias, plano de

desenvolvimento institucional, processos de contratação, processos de pagamentos, portal eletrônico institucional, endereços eletrônicos governamentais e legislações aplicáveis.

A segunda etapa é composta pela elaboração do roteiro de entrevista semiestruturado (Apêndice A), com perguntas elaboradas especificamente para este estudo e algumas adaptadas de Conceição (2019). As etapas foram traçadas visando a identificar as atividades realizadas pelos fiscais e gestores de contratos de serviço terceirizado no IFRN, quais as suas percepções do processo e suas sugestões de melhorias.

A opção pela entrevista em formato semiestruturado está no fato de permitir ao pesquisador, caso julgue pertinente, fazer novos questionamentos a partir das respostas obtidas, permitindo um aprofundamento de pontos levantados que sejam relevantes à pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2018).

As entrevistas foram realizadas individualmente por meio da plataforma digital de reunião *Meet*, no período de 4 a 13 de dezembro de 2021. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados, e duraram em média 32 (trinta e dois) minutos gerando aproximadamente 261 (duzentos e sessenta e um) minutos de gravação. Os vídeos foram em seguida transcritos de forma fidedigna, com auxílio do *software transkriptor*, gerando 59 (cinquenta e nove) páginas de texto com espaçamento simples.

A estratégia de realização das entrevistas por meio de plataformas digitais de reunião, neste caso específico o *Meet*, se justifica em decorrência da emergência sanitária que impôs a política de distanciamento social para contenção da proliferação da Coronavírus (SARS-CoV-2). Além de propiciar ganho de tempo e economicidade nos custos da pesquisa.

O roteiro de entrevista foi elaborado para atender aos objetivos propostos, relacionando-os aos pontos encontrados na pesquisa bibliográfica e documental, conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Categorias e elementos de análise

OBJETIVOS	PERGUNTAS	CATEGORIAS	ELEMENTOS DE ANÁLISE
Apontar qual o perfil dos agentes fiscalizadores dos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra;	Perguntas iniciais	Análise do perfil	-

Identificar quais os procedimentos e ações realizados no processo de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva;	01-05	Procedimento de fiscalização	Preparação: quantitativo de contratos Designação; Treinamento/orientações prévias; Segregação das atribuições; Execução de procedimentos conforme legislação;
Verificar quais as percepções dos agentes fiscalizadores, diante das funções assumidas na execução dos contratos terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva;	06-13	Percepção do processo	Capacitação e aperfeiçoamento. Nível de conhecimento da legislação e instrumentos contratuais; Contratempo/Dificuldade/Ponto crítico; Facilidades/pontos fortes; Apoio administrativo; Perfil do fiscal; Consciência da responsabilização e riscos;
Propor um plano de ação que potencialize o gerenciamento e supervisão dos contratos terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva.	14-15	Sugestões de melhoria	Relevância do setor sistêmico; Sugestão de melhorias.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

As categorias elaboradas e descritas no Quadro 4 estão fundamentadas no levantamento bibliográfico que compõe o referencial teórico e as peculiaridades do tema e objetivos desta pesquisa.

3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

As informações coletadas por meio das entrevistas, após sua fiel transcrição, foram renomeadas com o nome “entrevistado”, seguido da numeração por ordem de realização das entrevistas, de forma a manter a identificação dos respondentes em sigilo. Nas citações diretas foi adotada codificação específica para preservar a identidade dos participantes e melhorar a leitura dos dados. A análise dos dados seguiu a categorização e elementos apontados no Quadro 4: “Categorias e elementos de análise”, conforme preceitos da análise de conteúdo, que proporciona um exame acurado dos dados. Segundo Bardin (2011, p. 48) a análise de conteúdo representa:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das

mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise desses dados foi realizada com o auxílio do *software* ATLAS.ti 22, versão *free*. Conforme Walter e Bach (2015), o ATLAS.ti pode ser empregado em diferentes tipos de pesquisa, por ser flexível e adaptável aos diversos tipos de dados, objetivos e estratégia da pesquisa. Ofertando vasta diversidade de ferramentas e possibilidades de análises, conforme delineamento do estudo, permitindo a construção de redes semânticas (*network*) das relações existentes entre as alegações dos entrevistados e os questionamentos suscitados na pesquisa, além de tabelas que permitem a visualização de citações e comentários em representação gráfica no Excel e emissão de diversos tipos de relatórios.

3.5 ASPECTOS ÉTICOS PARA A PESQUISA

Esta pesquisa está de acordo com a Resolução nº 510/2016 - Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, que trata da pesquisa envolvendo Seres Humanos nas Ciências Sociais e Humanas. Para a parte documental foram utilizados documentos de domínio público.

Para os entrevistados foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B). Fora esclarecido, antes do início de cada entrevista que o participante tinha completa liberdade para não responder ou responder parcialmente aos questionamentos, a qualquer momento poderia abandonar completamente a entrevista.

Não foram realizadas perguntas de foro exclusivo particular, sendo enfatizado, ainda, que a identificação dos respondentes seria preservada e o conteúdo explorado seria utilizado apenas para fins desse estudo e produtos derivados. Em virtude de manter o sigilo dos respondentes e preservar nomes de servidores citados nos trechos transcritos e utilizados nesta pesquisa foi substituída toda menção explícita a nomes de pessoas por termos genéricos como fulano, beltrano, colega de setor.

O IFRN, enquanto instituição objeto de estudo, é beneficiário direto dos resultados e sugestões de melhorias desta pesquisa, enquanto para os entrevistados os benefícios e vantagens são indiretos e decorrentes da adoção do plano de melhorias proposto.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A organização desta seção está dividida em tópicos e subtópicos nos quais serão apresentados e discutidos os dados coletados na pesquisa de campo, por meio da análise das categorias propostas no Quadro 4: “Categorias e elementos de análise”, que foram organizadas de modo a cumprir com os objetivos propostos. São abordadas as principais informações levantadas, transcrevendo-se as falas dos entrevistados, confrontando-as com o referencial apresentado e utilizando os recursos visuais e gráficos do ATLAS.ti.

Na sequência, será apresentado o perfil dos participantes, descrito o procedimento de fiscalização realizado desde a designação até a finalização dos contratos e percepção dos agentes envolvidos sobre o processo, bem como sugestões de melhorias para a área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

4.1 ANÁLISE DO PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO E “PROFISSIONAL” DOS PARTICIPANTES

Dos 9 (nove) agentes fiscalizadores pré-selecionados foi obtida a participação de 8 (oito) entrevistados, apenas 1 (um) fiscal não manifestou interesse em participar da pesquisa. Dessa forma temos como entrevistados 5 (cinco) fiscais e 3 (três) gestores, conforme descrito no tópico que trata do *locus* e sujeitos da pesquisa. Para melhor compreensão o Quadro 5 apresenta a codificação dos entrevistados

Quadro 5 - Codificação entrevistados

CÓDIGO	CLASSIFICAÇÃO
G01	Gestor
G02	Gestor
G03	Gestor
F01	Fiscal técnico e administrativo
F02	Fiscal técnico e administrativo
F03	Fiscal técnico e administrativo
F04	Fiscal técnico e administrativo
F05	Fiscal técnico e administrativo

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Conforme primeiro objetivo específico e seguindo a codificação do quadro 5 a seguir, serão apresentadas as características descritivas em relação aos dados sociodemográficos, que

constituem a parte inicial do roteiro, a saber: idade, grau de escolaridade, curso de formação, tempo no serviço público, tempo de atuação como fiscal e tipo de fiscalização que executa.

Todos os entrevistados ocupam cargos administrativos e possuem nível de formação superior ao exigido para os cargos que ocupam, 5 (cinco) deles possuem nível superior completo, 2 (dois) possuem especialização e 1 (um) entrevistado possui mestrado. O nível de formação poderia, inicialmente, já apontar elevado nível de capacitação para o exercício das funções de gestão e fiscalização contratual, entretanto as atividades executadas durante o processo de fiscalização exigem conhecimentos específicos que, por vezes, não são adquiridos em um curso de formação superior.

Desse modo, foi perguntado qual o curso de formação dos entrevistados, sendo levantado que 5 (cinco) possuem graduação em cursos de engenharias diversas, 2 (dois) são formados em ciências contábeis e 1 (um) em administração. Sentiu-se a necessidade de no decorrer das perguntas questionar aos participantes se eles consideravam que existia alguma relação entre o curso de formação e uma maior afinidade ou facilidade na fiscalização e gestão de contratos. Como resposta, a maioria descreveu que facilita em alguns aspectos da fiscalização administrativa quando o curso proporciona uma familiaridade com os documentos exigidos da contratada durante as diversas fases processuais ou algum conhecimento da legislação relacionadas à contratação, mas que de forma geral consideram que qualquer servidor, se devidamente capacitado, fica apto ao desempenho da função, independentemente de sua formação acadêmica.

Desse modo, infere-se que os agentes fiscalizadores consideram que existe pouca relação entre a “formação acadêmica” e “grau de escolaridade” com as atividades realizadas durante o processo de fiscalização, o que apenas confirma as especificidades dos procedimentos de fiscalização e a necessidade de capacitação prévia.

Abaixo segue transcrições das falas de alguns agentes para fins de evidenciar suas percepções, seja positiva ou negativa, sobre a contribuição da formação acadêmica nas atividades de fiscalização.

Eu acredito fielmente que a formação da pessoa influencia sim na fiscalização ou gestão do contrato. Apesar de que eu acredito que existem muitas pessoas que podem não ser formadas numa área, tipo me formei em matemática, mas eu tenho como é que chama? Eu tenho afinidade com leituras e aí você começa a ler, você busca o conhecimento, não é impossível. Mas eu acho que existe sim uma influência, uma pessoa que é formada em administração eu gosto do que eu faço e tem que gostar... tem isso também né? Você tem que gostar. Acho que contabilidade é algo que deveria também ser considerado, pessoas com formação nessa área, porque

eu acho que tem tudo a ver. Então sim, eu acredito que sim que tem essa interferência (G01).

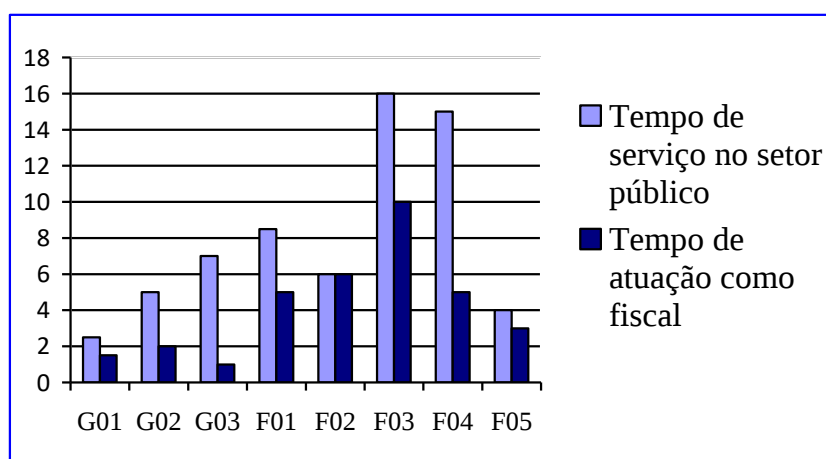
Eu concordo pra fiscalização, pra gestão eu acho que você consegue ser o gestor sem ter afinidade, inclusive com o objeto. Porque assim, a gestão ela é mais geral, né? Você vai tipo fiscalizar o que está sendo fiscalizado. Então primeiro você tem que confiar nos seus fiscais. Se os fiscais tiverem o conhecimento já é um bom andamento. (G02)

Eu não...eu não vou nem dizer que elas estão mais aptas, mas eu vou dizer que inicialmente elas têm mais contatos com algumas leis específicas [....] Então, ele já tem um contato com normas ali que eles vão utilizar ao longo do trabalho (F02).

Em seus estudos, Mota (2017) encontrou resultados semelhantes identificando que para alguns servidores, a formação acadêmica pode vir a representar um fator positivo e facilitador do desempenho de suas atribuições, mas não determinante para a escolha. Na percepção dos fiscais, a formação pode auxiliar, mas existem outros fatores do perfil profissional que podem ser mais determinantes, os principais citados foram ter afinidade com o objeto do contrato, ter responsabilidade e proatividade, fatores que serão aprofundados em tópico específico.

Quanto ao tempo de serviço no setor público, 3 fiscais têm entre 1 e 5 anos de exercício, 3 têm entre 6 e 10 anos e 2 têm mais de 11 anos de atuação, comparados ao tempo que atuam como fiscais e gestores, existem situações bem distantes. Há aquele agente que foi designado desde o seu ingresso no IFRN e outro que se tornou fiscal apenas 11 anos após o seu ingresso no serviço público. O Gráfico 1 estabelece um comparativo entre o tempo de exercício e o tempo de atuação na fiscalização:

Gráfico 1 - Tempo de serviço no setor público x Tempo de atuação como fiscal



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Pires (2020) pontua nos resultados de sua pesquisa que o tempo de experiência na função de fiscalização de contratos é um fator propulsor de segurança na realização das atividades vinculadas aos contratos terceirizados. Em uma de suas considerações livres ao final da entrevista, o Entrevistado 5 pontua sobre a sua designação como fiscal que ocorreu praticamente de forma concomitante a sua entrada em exercício no campus:

Eu acho que só o que a gente precisa reforçar mesmo é que na administração pública a gente tem muito isso do servidor cair no setor e rapidamente ser repassado as atribuições pra ele, sem ele ainda conhecer o setor...conhecer o campus, né? E as rotinas administrativas. [...] Se conhece pouco do servidor que chega, se conhece pouco daquilo que ele sabe e já é repassada uma demanda que talvez ele não tenha capacidade de cumprir e isso às vezes dificulta o desenvolvimento do servidor, deixa o servidor mais tímido, preocupado se ele vai conseguir cumprir ou não, às vezes ele não consegue atender às expectativas, isso gera uma má interpretação do setor (F02).

Pela fala do entrevistado, verifica-se um desconforto em assumir a função de fiscal tão logo do ingresso no setor quando não era conhecido ainda nem as demais rotinas de trabalho institucionais, e que este ponto dificultou o andamento inicial das atividades de fiscalização, avaliar se o momento da designação é oportuno e ideal deve ser observado pela administração no momento de escolha dos fiscais, para identificar se eles realmente têm condições mínimas para atuar de forma legítima no processo.

4.2 PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO

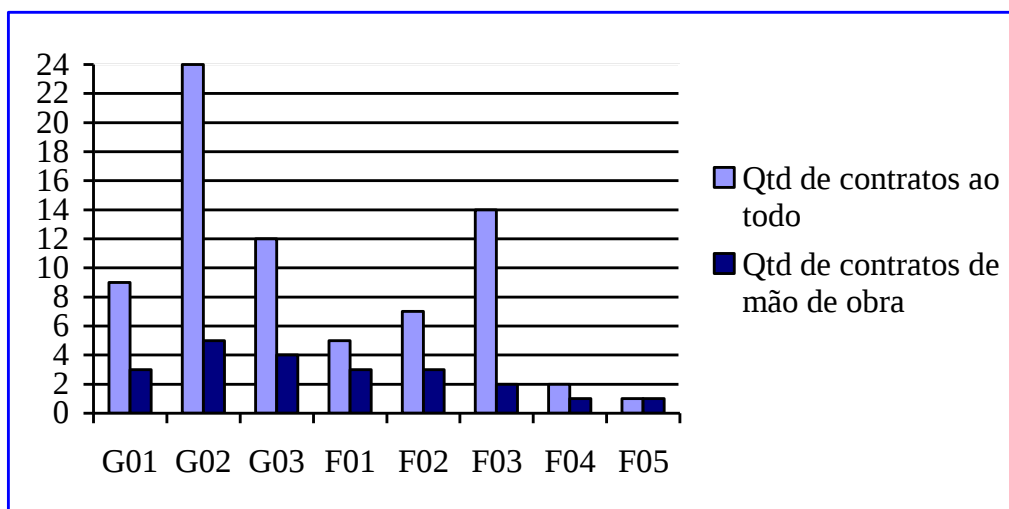
Nesta parte serão abordados os elementos de análise que estão relacionados ao segundo objetivo específico desta pesquisa, sendo descritos os procedimentos e ações realizadas no desenvolvimento do processo de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFRN, *campus Ipanguaçu*;

4.2.1 Escolha e designação

Nessa parte será discutido o momento de escolha e designação dos fiscais e gestores para desempenho da função. A primeira pergunta desse ponto diz respeito ao quantitativo de contratos que fiscalizam ou gerenciam de modo geral e quantos são específicos de terceirização de mão de obra. Apenas 2 (dois) dos entrevistados fiscalizam um único contrato.

Nesse quesito foi pedido para que levassem em consideração os contratos que assumem a titularidade e os que atuam como substitutos, o resultado encontra-se exposto no Gráfico 2 que evidencia o quantitativo de contratos total em relação aos com fornecimento de mão de obra

Gráfico 2 - Número de contratos x Número de contratos de mão de obra



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Vale salientar que embora pedido para contabilizar o total de contratos continuados, um dos entrevistados computou em sua resposta os acompanhamentos de recebimentos de mercadorias, que normalmente após o processo licitatório tem os contratos substituídos por Nota de Empenho (NE) e por isso tem uma metodologia de acompanhamento diferente dos demais contratos denominados continuados, cujo objeto constitui serviços essenciais e que devem ser prestados de forma ininterrupta, como fornecimento de água e energia, serviços de limpeza e manutenção, dentre outros. Fato que, como é possível observar no Quadro 2, elevou o número de contratos para 14, sendo que 10 são de fornecimento de mercadorias com acompanhamento por meio de Nota de Empenho, apenas 4 (quatro) contratos continuados dos quais 2 (dois) com dedicação de mão de obra, fato constatado confrontando as respostas com as portarias emitidas e contratos vigentes existentes no *campus*.

Em virtude das *práxis* de designar o servidor titular da Função Gratificada da COFINC como gestor de todos os contratos vigentes no *campus*, nota-se uma concentração maior de contratos entre os gestores, um deles chegando, em certo momento, a gerir 24 (vinte e quatro) contratos. Posteriormente, a titularidade da gestão contratual foi dividida de modo mais equânime entre os 2 servidores lotados atualmente na coordenação.

Quando confrontado com as portarias de designação, observa-se que, apenas em um dos contratos objeto deste estudo, os gestores são formalmente designados, embora desempenhem as atribuições nos demais contratos. A exigência desse tipo de designação com a nomenclatura específica de gestor e distinção entre os tipos de agentes envolvidos na fiscalização tornou-se comum apenas após a entrada em vigor da IN 05/2017 SEGES/MPDG. Dessa forma, apenas o contrato oriundo do processo de licitação que foi completamente formulado após a referida IN é que apresenta a divisão entre fiscalização e gestão contratual, nas demais portarias aparece apenas o termo “fiscal titular” e “fiscal substituto” de forma genérica. Assim, os gestores atuam como tal sem a designação formal em portaria.

Entre os fiscais, notou-se que o mesmo grupo de pessoas compõe a fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes, mudando apenas de titular para substituto de um contrato para outro. Não há legislação que estabeleça um quantitativo mínimo ou máximo de contratos para fiscalização por servidor, mas a administração deve atentar sempre para o princípio da razoabilidade. O TCU em seu Acórdão 38/2013-Plenário aconselha que se evite a designação de um único servidor para a fiscalização de mais de um contrato. Em seu estudo, Terra (2019) aborda essa temática alertando que as instituições públicas precisam averiguar se os fiscais de contrato não estão sobrecarregados para o exercício da função.

Estudo realizado por Lima (2021), também no âmbito do IFRN demonstrou significância estatística na associação da variável quantidade de contratos e sobrecarga de trabalho, de modo que quão maior o número de contratos, maior é o grau de sobrecarga relatado. Dessa forma, ao se designar um fiscal, a administração deve ponderar sobre o quantitativo de contratos que ele já fiscaliza, a complexidade de cada contrato, o desempenho concomitante da fiscalização com outras funções de modo a avaliar a real capacidade do servidor de desenvolver adequadamente a fiscalização em mais um contrato.

Perguntados se consideravam o quantitativo de contratos que fiscaliza ideal, os entrevistados manifestaram a sua opinião descrita, a seguir. Vale pontuar que apenas 2 (dois) dos agentes fiscalizadores são fiscais apenas de um único contrato, os demais são responsáveis por mais de 2 (dois) com e sem dedicação de mão de obra:

Cinco contratos de mão de obras eh... eh... um pouco pesado. Na minha visão assim, porque tem que ver a visão do órgão também, né? Se tivessem mais servidores, acredito que no máximo três seria o mais coerente para gerenciar tudo em si, corretamente e você se dedicar 100% aquilo. Que a gente sabe que também além de a gente gerenciar (contratos) no IF tem outras atividades que são relacionadas ao cargo (G02).

Não, não é ideal. Que dado à função de um fiscal de contrato, né? Como exige tempo pra você tanto observar o trabalho que é realizado como também documentação e fazer um bom acompanhamento para que o contrato possa ser de fato cumprido... É um tempo curto pra uma demanda muito grande, porque são sete contratos, né? Então cada contrato tem suas especificidades, área técnica específica, então assim realmente é um número muito alto para uma só pessoa fiscalizar, independente de eu tá como fiscal titular ou suplente, mas em todos a gente fiscaliza. Então é um número muito alto (F02).

Não é ideal, porque os de mão de obra eles demandam uma força muito grande de acompanhamento. São muitos documentos para serem vistoriados. Além das demais atividades que desenvolvo (F03).

As respostas dadas vão ao encontro dos estudos apresentados por Silva (2015) e Oliveira Junior e Santos (2016) que chamam a atenção para erros cometidos na gestão e fiscalização em virtude da sobrecarga e acúmulo de funções. Evidenciam que a responsabilização do fiscal, por atuação inadequada, deve se dar apenas quando lhe forem ofertadas as condições ideais de trabalho.

Outro quesito foi verificar em que momento ou etapa do processo os fiscais foram convocados a assumirem este papel e se julgaram que o momento e forma foram oportunos, além de identificar se lhes foram ofertadas as orientações e capacitações iniciais para o desempenho da função.

A totalidade dos fiscais responderam que foram notificados apenas de forma verbal e pouco tempo antes da emissão da portaria fato que está em desacordo com o Art.41 da IN 05/2017 SEGES/MPDG que aborda que gestores, fiscais e seus substitutos deverão ser cientificados previamente e expressamente sobre a indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, que no IFRN de forma geral ocorre por meio de portarias emitidas pelos ordenadores de despesa que nos *campi* são os Diretores Gerais e na Reitoria o próprio Reitor. Confrontando as informações colhidas com as documentações dos processos ficou comprovado que não há juntada de nenhum documento oficial ou da ciência do próprio módulo de processos do SUAP aos fiscais antes da emissão da portaria. Segue o relato de um dos fiscais sobre a comunicação prévia:

Formalmente não. Formalmente eu fui certificado através da emissão de portaria, mas foi conversado comigo, né? Da designação e no primeiro momento eu aceitei. Porque foi me orientado que aquelas atribuições eram elas as específicas, e características do setor: fiscalizar esses contratos (F02).

Um ponto relevante tratado pelos fiscais sobre o momento de designação é que relataram assumir a função em decorrência de assunção em cargo de chefia do setor, ou no caso dos gestores, em decorrência de mudança ou afastamento do servidor que antes assumia a titularidade da COFINC. Suas falas reforçam a ideia citada pelo entrevistado 5 acima de que existe uma indicação do fiscal por achar que é uma função inerente a um setor específico sem considerar os demais atributos como capacitação, disponibilidade e familiaridade com o objeto. Relato também encontrado em diversos trechos de outras entrevistas:

No meu caso né? Quando eu fui designado foi porque houve uma realocação de servidores, né? Que a coordenadora do setor, foi pra outro. Como eu era substituto imediato, aí eu acabei herdando essa coordenação, né? Que no caso é a gestão dos contratos (G03).

No momento que assumi a coordenação ou substituição de uma coordenação. É como praxe a instituição colocar que os coordenadores sejam o fiscal, né? Dos contratos inerentes do setor (F03).

Geralmente é automático quem assume a gestão do setor recebe a função de gerir o contrato enquanto está no cargo (F04).

Questionados se acharam o momento da designação oportuno, 3 (três) relataram que não, por motivos diversos, como não se sentir preparado, capacitado, por estar chegando em um novo setor, por não ter capacidade técnica sobre o objeto contratado. Outros apontaram que as atribuições de fiscalização eram atribuições inerentes à Função Gratificada (FG) ou Cargo de Direção (CD) que ocupam e que já estavam cientes e entendiam que ficariam com essa atribuição no momento que assumiram os cargos de confiança.

O artigo 42 da IN 05/2017 SEGES/MPDG aborda ainda que devem ser dadas as devidas orientações sobre as atribuições e responsabilidade que serão assumidas, dessa forma foi questionado se foram dadas as orientações e entregues a documentação necessária para iniciar o processo de fiscalização. O intuito dessa pergunta foi investigar se há uma preparação prévia, se são recebidos manuais e fluxogramas de processos ou ainda registros de acontecimentos dos contratos, atas de reuniões, planilhas de acompanhamento para ambientar o fiscal e muni-lo de informações e conhecimento para o desempenho de suas atribuições.

Os fiscais relataram que não receberam manuais a nível institucional que as orientações e procedimentos lhes foram repassados pelo responsável anterior pela função ou fiscalização:

Se a gente for analisar essa pergunta ao pé da letra institucional não. Mas assim, a gente teve as indicações, né? De trabalho, né? As orientações de

trabalho com outro, com os companheiros de equipe, com o pessoal da administração, né? Com o diretor de administração que era mais antigo. E teve os documentos que não são institucionais, mas que eram utilizados pelo setor, né? Que a gente chamava de “passo a passo”, mas que é teoricamente eram os manuais de como operacionalizar, né? De como fazer as tarefas. Então, no caso, se for institucional, é não, né? Mas tem essa vivência aí do trabalho que a gente recebe essas orientações e essas instruções (G02).

Então, assim foi me repassado, foram orientações verbais e explicações de como transcorrer, por exemplo, o processo de pagamento né. Especificamente da atribuição de um fiscal, isso só foi me repassado depois e foi aí que eu pude ver a dimensão do problema que era, a dimensão da seriedade que era e o quanto também não tinha me atentado pra isso, eu sei que também como servidor a partir do momento que eu tinha entrado nessas funções, eu deveria ter buscado conhecimento, até fiz alguns cursos EAD, mas pela instituição mesmo que foram repassados, foram somente orientações verbais (F02).

Situação semelhante foi verificada por Lima (2021) nos três segmentos por ele entrevistado houve convergência quanto à ausência de padronização de instrumentos de controles utilizados na fiscalização de contratos do IFRN, apontamento também destacado em auditorias internas e que pode levar a inocorrência de falhas na fiscalização e gestão contratual devido à aplicação de procedimentos não uniformes podendo acarretar em responsabilização da administração pública.

Fica verificado que os fiscais iniciam a sua função sem uma prévia ciência, capacitação ou qualificação. O que pode acarretar no desenvolvimento ineficiente da atividade de fiscalização e na execução do objeto contratado. Ponto enfatizado por Fernandes (2017), que aponta a capacitação inicial como facilitadora do acompanhamento do contrato pelos fiscais.

Analizadas a fase prévia e as designações dos agentes será abordado um pouco sobre as funções que executam, conforme categoria de fiscal a que foram designados e quanto às principais ações executadas durante o processo.

4.2.2 Segregação de função e execução dos procedimentos

Na pesquisa documental ficou evidenciada que não existe uma segregação entre fiscal técnico e fiscal administrativo nas portarias de designação emitidas, essas duas funções são atribuídas a mesma pessoa, o que foi verificado nos questionamentos feitos aos entrevistados,

assim como o quantitativo não há impeditivo para que o mesmo servidor exerça os dois papéis desde que não ocorra em acúmulo demasiado de funções. No entanto, vale pontuar que, além da maioria atuar em mais de um contrato objeto de estudo e demais contratos continuados e de fornecimento, exercerem suas atribuições referentes aos seus cargos, alguns assumirem ainda a gestão de setores. Ao serem designados para as duas tipologias de fiscalização existentes ocorre um acúmulo de tarefas a serem desenvolvidas. Sobre a segregação, a fala dos entrevistados 1 e 2 são bem pragmáticas:

No IF não acontece isso. O fiscal técnico e o fiscal administrativo são a mesma pessoa. Acumulam essas duas funções (G01).

Deveria ser só a gestão dos contratos aí como a gente tinha a parte do financeiro, orçamentário e muitas outras tarefas do setor, aí eu acho que tinha uma sobrecarga aí nas funções, e falando um pouco, eu era gestor, mas falando um pouco também sobre a fiscalização, eu também acho que não era bem segregado isso aí também devido à quantidade de servidores que eram poucos, né? (G02).

Não, porque a gente faz tudo no final das contas. Não, não, não existe a separação. A gente sabe a especificação do que seria, né? Mas como não tem a parte técnica, a gente termina fazendo tudo. (F01)

Em virtude da rotatividade de servidores e do tempo de duração que um contrato pode chegar (60 meses), apenas os gestores dos contratos e um dos fiscais, ou seja, quatro dos entrevistados, conseguiram passar por todas as etapas do contrato desde o seu início da sua finalização, os demais não souberam identificar todos os procedimentos necessários por não terem participado dessas duas etapas ou terem participado de apenas uma delas. De uma forma geral, todos demonstraram ter relativo conhecimento sobre as atividades que devem desempenhar rotineiramente, diariamente e mensalmente. Apenas o Entrevistado 8 não soube responder praticamente à totalidade do roteiro, em suas palavras, por ter atuado apenas como fiscal substituto em momentos pontuais no contrato que fiscaliza, o que reforça que não houve preparação prévia para a assunção do cargo.

Quando se fala em procedimentos de fiscalização, a principal referência é a IN 05/2017 SEGES/MPDG, as demais legislações relativas não descrevem os procedimentos, nem documentações a serem exigidas em diversas fases como ela, trazendo, inclusive, em seus anexos, modelos de várias documentações que serão necessárias durante a vigência do contrato. Quando questionados sobre os procedimentos executados, no início e finalização dos contratos, e dos realizados rotineiramente, mensalmente, 6 (seis) dos agentes citaram em

diversos momentos no decorrer da entrevista que se baseiam e buscam os procedimentos que estão nelas descritos.

No Quadro 5, formulado a partir do relatório de citações codificadas no ATLAS.ti, estão condensados os principais procedimentos descritos nas fases contratuais presentes nas falas dos entrevistados.

Quadro 6 - Procedimentos de fiscalização

FISCALIZAÇÃO	PROCEDIMENTOS
Inicial	<i>“Fiz uma reunião com a empresa” (G01)</i> <i>“a gente cobrou a ela toda a documentação inicial, aquela planilhazinha de terceirizado, bem completinha” (G01)</i> <i>“Encontro, né? Com a empresa, a gente tirava todas as dúvidas inerentes à execução, a gestão e a fiscalização do contrato” (G02)</i> <i>“(…) a gente pedia toda a documentação, né? Que tinha na IN: folha de pagamento, contracheque, comprovante de pagamento dos auxílios, quando tinha a gente verificava tudo isso.” (G02)</i> <i>“a gente analisa o contrato né? Manda pra assinatura e aí faz a publicação, registro no sistema e aí passa a dar algumas orientações para empresa em termos de quando que ela vai emitir nota, o que tem que compor no processo, as certidões, comprovar as a regularização com os funcionários, tudo direitinho.” (G03)</i> <i>“li toda a parte do edital, né? Pra ver as obrigações, marcamos a reunião inicial pra ver a documentação que teria que ser entregue logo no início, fardamento... Vê se está tudo direitinho, as carteiras assinadas.” (F01)</i> <i>“É ter conhecimento do termo de referência, né? Pra ver as demandas do contrato e a gente sempre faz reuniões com a empresa” (F02)</i> <i>“Fazer o checklist de acordo com o termo de referência do contrato (...) avaliar toda a documentação apresentada e os procedimentos que vão ser aplicado. Verificar se houver a entrega de EPI(...) houve eh.. eh um diálogo e repasse do que cada cargo daquele tem responsabilidade junto a instituição, fora a parte documental.” (F03)</i> <i>“No início do contrato era ver os acordos coletivos e o que estava na planilha com relação aos valores a ser executado”(F04)</i>
Mensal	<i>“Como também a parte administrativa que é a parte de conferir documentação pra pagamento, o IMR também era feito, receber material, conferir material” (G01)</i> <i>“Medições dos serviços executados aí os fiscais repassavam toda a documentação necessária pra ser realizado o pagamento. E nos contratos regidos pela nova IN (05/2017) tinha a medição dos resultados através do IMR” (G02)</i> <i>“Mensalmente tem os pagamentos e a gente acompanha a questão dos repasses de FGTS.” (G03)</i> <i>“Ajuste de medição, conferência de material, relatório de IMR, Recebimento Provisório, Folha analítica, a folha de pagamento, vale alimentação, auxílio alimentação, protocolo conectividade, as certidões já estão regularizadas.” (F01)</i> <i>“Então a gente acompanha a limpeza, acompanha a manutenção, acompanha se essa empresa tá cumprindo o que foi determinada entrega de fardamento a entrega de material” (F02)</i> <i>“acompanha faz a medição da avaliação sobre o contrato de mão de obra,</i>

	acompanha se houve repasses, eh verifica as medições de entrega de material e se a empresa está repassando as informações de ordem pessoal e tributária” (F03) “fazer as medições e acompanhando de todos os itens solicitados na prestação de contas e fazia a fiscalização junto aos colaboradores se a empresa estava cumprindo com tudo que estava no contrato e estava tudo em dia e se todas as obrigações contratadas estavam atualizadas” E7
Fiscalização diária	“diariamente repassando o chamado pra o encarregado e aí ele distribuía.” (G01)
Fiscalização procedimental	“Esporadicamente chega à questão da repactuação, renovação e acompanhar esses prazos” (G01) “repactuação tem quando muda a convenção coletiva” (G03) “caso necessita algum tipo de aditivo, renovação de contrato, isso a gente faz mês a mês dado as datas, né? Que vão se aproximar” (F01)
Fiscalização de finalização ou rescisão contratual	“questão de liberação do saldo conta vinculada da documentação pra isso que foi a o pessoal que estava sendo desligado se recebeu toda a rescisão, se FGTS todos os encargos estavam sendo pago” (G01) “Ajustes financeiros de conta vinculada, rescisões e nos contratos registros pela Nova IN a gente definiu que ia ser feito um relatório de finalização do contrato, né? Que é uma coisa que a IN lá fala no seu texto” (G02) “A gente avalia toda a regularização da empresa, dos funcionários, observa rescisão, FGTS, as obrigações trabalhistas como um todo, né? E a gente faz o procedimento de liberação, se tiver tudo ok, da conta vinculada para empresa.” (G03) “É cumprir aquilo que o termo de referência determina pra finalização de contrato, né? Uma coisa específica que a gente faz nesse tipo de contrato é verificar materiais, ferramentas que precisam inclusive ser devolvidos a empresa” (F02) “verificação se não tinha nenhuma medição errada e se estava obedecendo aos prazos de recontração para não ter descontinuidade na prestação do serviço.” (F04)

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Comparando-se o Quadro 5: Procedimentos de fiscalização com o Quadro 2: Procedimentos de fiscalização dos contratos segundo a IN nº 05/2017 SEGES/MPDG, apresentado no referencial, é possível identificar a presença significativa de diversos procedimentos descritos na IN 05/2017 SEGES/MPDG e os que são descritos pelos fiscais e gestores do *campus*, o que demonstra relativo conhecimento sobre a legislação-chave para a parte procedimental. Fato que se contrapõe ao resultado encontrado por Lima (2021) a nível institucional, em seu trabalho observou problemas decorrentes do não cumprimento das determinações contidas nas legislações aplicáveis, fato que pode ser justificado por esta pesquisa, representar um caso específico do *campus* que é recorte menor da população apresentada na pesquisa mencionada.

Em diversos trechos das respostas a esse questionamento foi possível detectar a mistura de procedimentos que são responsabilidade de diferentes agentes. Um dos entrevistados chegou a relatar que existe uma confusão do que seria sua obrigação enquanto

gestor e qual seria a do fiscal, em contraponto, um dos fiscais declarou que supõe fazer atribuições que seriam do gestor:

Como gestor eu fiz uma reunião com a empresa né, [...] eu já eu já lhe digo que é nessa resposta anterior que eu falei da confusão... Se eu fosse fiscal eu tinha feito a mesma coisa. Compreendeu? Eu tinha feito a mesma coisa. Então, eu não sei se era obrigação fiscal ou obrigação do gestor (G01).

E porque se você for ler bem direitinho às vezes a gente acaba fazendo a coisa até de gestor de contrato também, e também faz coisa de fiscal. A gente acaba misturando as funções. Consigo saber a diferença porque tem escrito no contrato, mas na prática não é assim (G02).

O relativo conhecimento pode não ser suficiente quando existe uma falta de discricionariedade sobre quem é responsável pelo quê. Assim, diante dessa abertura, tarefas importantes, cuja inexecução possa trazer danos potenciais podem não serem realizadas pelo fato de nenhum dos agentes conseguirem identificá-la como sua responsabilidade. Essas impressões e percepções sobre processos serão abordadas no tópico seguinte.

4.3 PERCEPÇÃO DOS AGENTES SOBRE O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO

As discussões deste tópico estão alinhadas ao terceiro objetivo específico desta pesquisa, que é verificar a percepção dos agentes fiscalizadores envolvidos sobre o processo de fiscalização, identificar como classificam seus níveis de conhecimento, quais as atribuições e características que julgam importantes para a escolha do fiscal, como avaliam as capacitações e o apoio institucional, quais as dificuldades e pontos fortes que identificam no processo e quais sugestões para aperfeiçoá-lo.

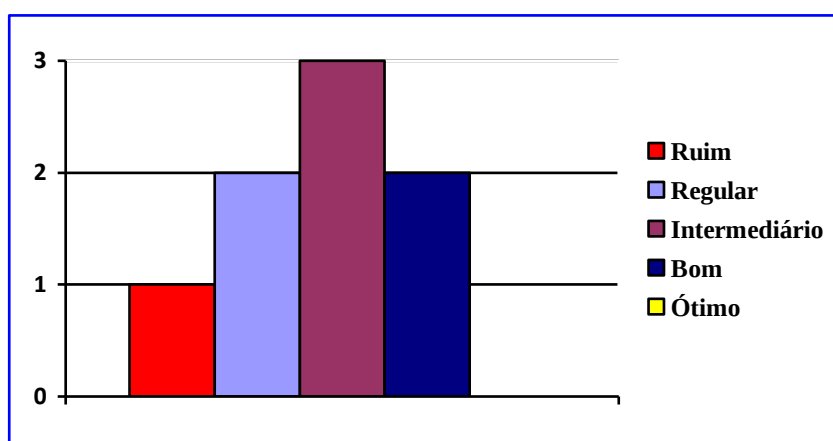
4.3.1 Capacitações e conhecimento acerca das legislações que circundam a fiscalização de contratos

No ponto anterior onde foi tratado sobre os procedimentos de fiscalização já foi introduzido um pouco sobre o conhecimento dos fiscais e gestores acerca da legislação relativa aos procedimentos a serem executados e que estão contidos na IN 05/2017 SEGES/MPDG, foi questionado aos fiscais sobre capacitações realizadas antes da designação e aqui serão tratadas as capacitações após a designação e como eles classificam o seu

conhecimento sobre as legislações e sobre os instrumentos convocatórios do contrato que estão sob sua responsabilidade. Essas variáveis foram analisadas em conjunto por entender que são diretamente proporcionais, quanto maior o número de capacitação maior será o conhecimento sobre o assunto.

Pires (2020) destaca a importância do conhecimento das instruções normativas, bem como os demais dispositivos legais que circundam a atividade de fiscal, na realização das aferições e monitoramento desses contratos de forma eficiente. Sobre como classificam seus níveis de conhecimento das normas e legislações aplicáveis aos contratos e dos próprios instrumentos contratuais. As respostas obtidas estão expressas no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Classificação do nível de conhecimento por fiscal



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

No Gráfico 3 observa-se que apenas 2 (dois) ou 25%, dos agentes fiscalizadores consideram seu nível de conhecimento como bom, os demais correspondente ao percentual de 62,5% avaliam que seus conhecimentos estão entre os níveis intermediário e regular. O entrevistado 8 com menor experiência, e sem ter participado de nenhuma capacitação relatou que seu nível de conhecimento é “praticamente nada”.

Os entrevistados relataram que é praticamente inviável ter conhecimento pleno de toda a legislação sobre o tema, em virtude do quantitativo de Leis, INs, Acordões, cadernos de logísticas e demais documentos relacionados. Os que classificaram seu conhecimento como intermediário e bom alegaram que conseguem ter um norte de em qual legislação deve buscar para tratar determinadas situações, mas que em situações específicas necessitam de orientações que não estão claramente expressas em nenhum regramento. Nesse ponto surge

mais uma vez a necessidade de uma complementação que poderia estar presente em manuais e normativos institucionais.

Eu até sei de algumas coisas, mas não sei de onde eu tirei. Mas sei que foi de alguma Lei. E aí eu fico sempre baixando documentos pra buscar. Quando eu tenho dúvida ou quando eu quero pelo menos ter certeza que aquilo que eu estou achando é exatamente o que está na Lei. Então, eu considero o meu conhecimento no momento, ele está bom porque quando falta eu busco (G01).

Entre quatro e cinco. Nunca que a gente está atualizado 100%, né? E aí dentro da legislação ainda vem as notas explicativas, vem as instruções normativas, acórdãos e aí a gente termina sempre sem estar alinhado com o conhecimento. Geralmente, a gente começa a acompanhar o que vem sendo adotado pelos modelos colocados já até superiores (Órgãos superiores) que tem um acompanhamento mais claro disso aí (F03).

Cinco, de zero a dez. Sobre o contrato eu tenho conhecimento, porque eu li tudo, agora a legislação não (F02).

A leitura da legislação aplicáveis somados a capacitação são pontos chave para uma fiscalização concreta dos serviços contratados, quanto a capacitação apenas um fiscal não solicitou e não realizou nenhuma capacitação, os demais solicitaram e realizaram no decorrer do tempo ao menos uma capacitação, que nem sempre foram exatamente a que solicitaram. Capacitar o servidor designado para fiscalizar contratos não é uma opção da administração pública é um dever, inafastável, da autoridade competente e responsável pela contratação e de extrema necessidade para que o profissional possa executar as atribuições que lhe foram confiadas de forma efetiva e eficaz. (ZUCOLOTO, 2019)

A Capacitação foi unanimidade na forma de melhoria e aprimoramento dos conhecimentos necessários para fiscalizar os contratos, os fiscais relataram que como não foram capacitados inicialmente procuraram conhecimento por conta própria em cursos de ensino a distância em escolas governamentais como Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Escola de Administração Fazendária (ESAF). Posteriormente foram ofertados cursos de capacitação aos fiscais nem sempre atendendo a todas as demandas solicitadas e cursos específicos.

Para os que responderam afirmativamente já ter participado de capacitações ofertadas foi perguntado se o conteúdo e metodologia empregados foram pertinentes, adequadas e se de fato propiciaram um aporte prático ao fazer diário da fiscalização, houve divergência nesse quesito, pois alguns disseram que o conteúdo e metodologia estavam alinhados à execução, já outros disseram que as capacitações foram úteis para aquisição e atualização dos

conhecimentos teóricos, mas na parte prática, na maioria das vezes não supre as expectativas. Esse ponto é relevante e merece destaque, pois não basta ofertar a capacitação é preciso que a abordagem e temática estejam alinhadas as suas vivências diante da fiscalização ou gerenciamento dos contratos.

Ademais, as metodologias de operacionalização do processo podem ser descritas em manuais, Procedimentos Operacionais Padrão (POP), modelagens de processos, que complementam as capacitações e permitem que independente de quem ou qual *campus* realize o procedimento, ele será realizado seguindo uma estrutura pré-definida, proporcionando segurança a quem executa e uniformidade de tratamento para situações semelhantes.

A ausência de capacitação é apontada como fator de risco e insucesso nos acompanhamentos dos contratos (BORBA FILHO, 2014; SILVA, 2015; MOTA, 2017; SANTOS, 2018; ALMEIDA, 2019; KINCZESKI, 2020; LIMA, 2021). A administração deve capacitar e fornecer todo aporte necessário aos designados para esta função que é o tema tratado a seguir.

4.3.2 Apoio administrativo, assunção e responsabilização diante dos riscos

Além das capacitações, deve ser ofertado aos fiscais e gestores, aporte institucional de recursos humanos e materiais. Recursos humanos no sentido de ter a quem recorrer para dirimir as dúvidas e material no sentido de disponibilizar as ferramentas necessárias, neste sentido a falta do setor sistêmico de contratos, de manuais e padronização de documentos apontam que a política de gestão e fiscalização de contratos terceirizados não é tratada como prioritária. Em seu estudo, Lima (2021) levantou que, na percepção dos respondentes, a alta gestão do IFRN não considera a gestão e fiscalização de contratos como atividade estratégica para o funcionamento institucional.

A inexistência de setor sistêmico de contratos, que agora encontra-se em fase de estruturação, deixa em aberto diversas questões como padronização de procedimentos, documentos e processos, auxílio na tratativa de dúvidas e questionamentos. Principalmente na perspectiva dos gestores contratuais, uma vez que ficou observado que os fiscais direcionam suas dúvidas e questionamentos ao gestor do contrato/coordenador da COFINC e ao Diretor administrativo. Os fiscais relatam que normalmente têm as suas dúvidas sanadas e julgam o atendimento recebido como satisfatório. No entanto, quando a dúvida parte do gestor não foi

descrito um setor ou pessoa específica para consulta, sendo apresentados nomes e setores diversos.

Em decorrência dessa ausência de setor e responsável específico, os gestores recorrem a gestores de contratos de outros *campi* a colegas mais experientes, além de buscarem processos no sistema eletrônico do SUAP com temáticas e assuntos semelhantes, para obterem informações e olhar a estruturação e composição do processo. Recorrem, ainda, a buscas em sites na internet, em fóruns sobre a temática, discussões em grupos de gestores formados em aplicativos de mensagens. Após essa busca julgam os elementos que consideram importantes e pertinentes para embasarem a sua decisão ou para compor o seu processo, gerando uma gama de procedimentos diferentes para situações semelhantes.

Abaixo, com base nas citações, é possível identificar essa diferença de percepção entre os fiscais e os gestores quanto ao apoio na tratativa de dúvidas e questionamentos dos contratos na visão dos fiscais:

Maioria dos casos a diretoria de administração, né? Que mais tira as nossas dúvidas referentes à execução de atividades, né? Contratos, principalmente ali na parte técnica e o pessoal da coordenação de finanças e contratos, né? São dois setores ali vitais pra gente, que tão sempre nos orientando naquilo que a gente precisa (F02).

No caso, a gente tem o gestor de contrato, né? Que tá ligado geralmente à COFINC, mas assim, o guarda-chuva é a DIAD (F03).

A DIAD e a COFINC. (F04)

Os fiscais, além de citarem os setores a nível de *campus* classificaram o atendimento como satisfatório, enquanto as respostas dos gestores evidenciam um maior grau de dificuldade em conseguir o aporte necessário, pois normalmente precisam recorrer à PROAD ou a Procuradoria Jurídica (PROJU), que são setores sistêmicos que tratam de diversas outras demandas e não exclusivamente da gestão contratual:

Esse suporte era dado pela PROAD, mas como a PROAD era um setor que é da administração geral. Eu não considero que ele era um setor sistêmico de contratos, mas assim eles tentavam dar o suporte, né quando necessário. (...) se a gente liga pra PROAD é: ligue pra não sei quem, ligue pra não sei quem, não sei quem faz isso... é mais complicado (G02).

A PROAD, mas também lá já tem um mundo de atribuições. Vai acabar que o os contratos que é uma parte importante do *campus* vai continuar sendo segundo plano, sem ser a prioridade. É como se assim a prioridade fosse o andamento do IF como um todo, né? E aí os contratos em si ficam um pouco

mais de lado, esse acompanhamento por parte da Reitoria, digamos assim (G03).

Não dispor de setor específico e de documentos institucionais que regulamentem e normatizem o processo de fiscalização o deixa enfraquecido e vulnerável a falhas. Não proporciona segurança aos fiscais e gestores na tomada de decisões, além de tornar o processo moroso e com tramitações díspares para cada *campus*. Os manuais facilitam a execução de procedimentos, reduzem contradições e são excelentes instrumentos de treinamentos institucionais, além de ter baixo custo e gerar alto impacto junto aos servidores designados (FREITAS, 2017; MOTA, 2017).

Questionados sobre o aporte Jurídico ofertado pela PROJU, apenas os gestores manifestaram que já precisaram realizar consultas e que foram atendidas, mas as respostas não foram satisfatórias, ou deixaram a situação em aberto para decisão da gestão, que por sua vez, já não se sentia segura em tomá-la por não possuir o embasamento necessário. Segue a transcrição dos relatos:

Então as duas vezes que eu consultei o jurídico, não gostei nenhuma das vezes. A pior foi a primeira. A segunda pelo menos clareou. Eu digo ah, tá, então eu estava certa. Mas na primeira eu me senti hiper agredida. É tanto que graças a Deus a gente não pode mais fazer a consulta. Quem faz é o Diretor Geral. (G01).

O setor jurídico [...] chegava no mesmo ponto que iniciou e eu não achava o suporte muito preciso, o setor jurídico, não sanava as dúvidas, a mim não. E eu acho que pra muitos também (G02).

Na Lei nº 14.133/2021 estabelece que uma das garantias que devem ser dadas aos fiscais e gestores é o assessoramento sempre que houver dúvidas ou necessidade de embasamento legal pelo setor jurídico e de controle interno da administração. Dessa forma, assim como as capacitações e demais procedimentos que devem ser fornecidos para o desempenho das atividades de fiscalização, as consultas ao setor jurídico devem ser incentivadas e facilitadas e sempre que possível respondidas em linguagem de fácil compreensão para facilitar o entendimento de todos. Com a criação do setor sistêmico de contratos essa atribuição poderia ser por ele intermediada, assim os pareceres sairiam, como já ocorre em alguns casos, como referenciais para todo o IFRN, propiciando economicidade e agilidade processual.

O dever de fiscalizar é não discricionário da administração, o acompanhamento efetivo pode afastar a possibilidade de responsabilização subsidiária da administração pública, personificada no processo de fiscalização pelos fiscais e gestores. Acompanhar e registrar todos os acontecimentos, notificações, aplicar sanções e penalidades são comprovações materiais da atuação efetiva e proativa que podem eximir a administração em possíveis apurações de responsabilidade perante os eventuais desvios cometidos pela contratada. (LIMA, 2021).

Nesse sentido, fiscais e gestores devem ser cientes dos riscos decorrentes de ingerências no processo de fiscalização, com exceção do entrevistado 8, todos os demais souberam descrever os riscos e as consequências que uma fiscalização displicente pode ocasionar para si, para a instituição e para os usuários do serviço. A principal consequência descrita para quem atua como o fiscal ou o gestor foi a possibilidade de responsabilização, para a instituição foi o desperdício de recursos financeiros e para a sociedade, foi apontada execução ineficiente do serviço. As falas dos entrevistados 4, 6 e 7 resumem os pontos apresentados pelos demais:

Fornecimento inadequado do serviço, né? Não teria qualidade. Também poderia ter perda de dinheiro por não receber um material que seria adequado pro contrato ou receber insuficiente e não ligar pro valor que você deveria receber de fato. Acho que seria isso, perdendo a qualidade do serviço e dinheiro. Um processo administrativo... uma responsabilização (F01).

Então, assim o risco para o servidor é realmente ser responsabilizado por uma ação ou atitude que venha a trazer danos ao erário, né? ou danos a União, então isso pode ser desde um dano financeiro, um dano social, um dano pessoal, então é algo muito sério. Para o servidor, eu vejo que o maior problema é que o erro que ele gera ele vai ter que ser obrigado a reparar esse dano, depende do dano que seja. Pra instituição ela pode ter problemas financeiros, pode perder recurso, perder dinheiro por conta de uma má fiscalização. Ela pode ter um, como é que eu posso te dizer? Problemas estruturais, né? A estrutura pode ser danificada, equipamentos podem ser danificados dependendo da natureza do serviço quando não é executado corretamente, o fiscal não fiscaliza. (...) Também danos que eu acho que eu posso chamar de sociais, né? Porque o campus ele vai refletir a falta de realização daquele serviço que deveria tá acontecendo, seja de manutenção, limpeza, pintura, entre outros. A sociedade não vai poder usufruir de uma estrutura como deveria usufruir, uma estrutura 100% limpa, 100% pronta, 100% disponível pra uso, né? Dependendo da falha desse fiscal, isso pode repercutir externamente, então o campus pode perder a sua confiança junto à sociedade devido a uma má avaliação do servidor, né? Que provocou algum problema, ou alguma ilegalidade no campus, dentro da fiscalização (F03).

Para o servidor que fiscalizar é bem arriscado, você vai assumindo obrigações que em alguma falha no processo você pode responder juridicamente e financeiramente; para o IF tem a questão do risco aos cofres

públicos, caso aconteça alguma falha; e com relação ao serviço prestado ineficiente, fica todo o processo prejudicado com a sensação de estarmos jogando o dinheiro público no ralo (F04).

Um dos fiscais relatou ainda que além da possibilidade de responsabilização decorrente de erros cometidos durante a fiscalização, o fiscal pode ter prejuízos de ordem emocionais, caso exista um entendimento que o erro cometido foi proposital e não por falta de conhecimento sobre o tema:

Prejuízo na parte psicológica de estar altamente insatisfeito com as questões. Pode trazer: aah, eu não estou sendo profissional e aí traz um problema, né? [...] Fora o psicológico ainda tem dois pontos, né? [...], a gente vai ter que responder judicialmente e administrativamente também, né? Então assim, eu não tenho medo dessa parte do erro proposital, né? Eu estimo não fazer isso, se eu errar é por desconhecimento. E eu espero que seja até reconhecido como erro e não como uma fraude. Entendeu? (F03).

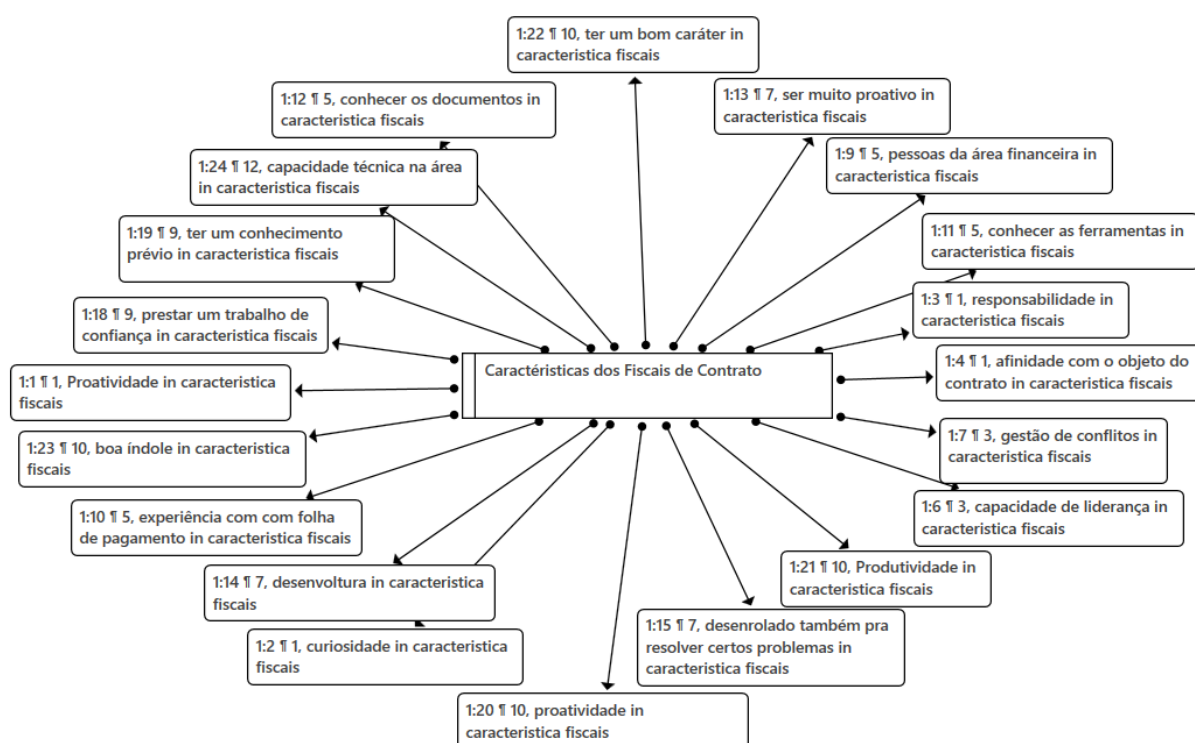
Essa fala destaca um descontentamento no exercício da função e que existe um receio de errar por desconhecimento, por falta de preparo. O que mais uma vez reforça a necessidade de uma preparação efetiva dos agentes envolvidos. Gestores e fiscais do contrato ao desempenharem suas funções assumem responsabilidade para com a administração pública e usuários dos serviços, os danos causados por uma fiscalização deficiente, assim como foi citado pelos entrevistados, abrangem desde desperdícios de recursos e inexecução do objeto e sanções aos servidores envolvidos, às empresas contratadas e a instituição contratante.

4.3.3 Perfil ideal do fiscal

Para exercer a função de fiscal de contratos, além de capacitação constante, são requeridos dos fiscais habilidades e características pessoais e profissionais, como proatividade, responsabilidade, confiança e comprometimento cabe à administração incorporar uma cultura de fiscalização que propicie uma escolha assertiva dos agentes fiscalizadores. Essa variável sobre o perfil dos agentes envolvidos procura demonstrar quais seriam, na percepção dos fiscais que já atuam no processo, as características e atributos pessoais, de caráter e conhecimento que eles jugam como necessários e ou importantes de serem considerados na escolha do servidor designado.

Para Rosa (2017), a importância de conhecimento sobre legislações aplicáveis e instrumentos contratuais é válida e relevante, mas além do conhecimento literal das normas é necessário a capacidade de interpretá-las e transformá-las em ações e tomada de decisões, aplicáveis a situações cotidianas da execução dos serviços. Espera-se uma *expertise*, uma postura de proatividade, comprometimento, organização e responsabilidade dos agentes designados a esta função. Além dessas características foram citadas outras pelos fiscais apresentada na rede gerada no ATLAS.ti 22 Figura 2:

Figura 2 - Rede características necessárias aos fiscais de contratos



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Na percepção dos agentes fiscalizadores, as principais características que devem ser levadas em consideração na escolha dos fiscais são: proatividade, responsabilidade, confiabilidade, seguidas por uma afinidade com objeto a ser fiscalizado. Relataram, ainda, possuir conhecimento sobre documentos financeiros e trabalhistas, ter boa desenvoltura e saber dialogar. Características também citadas nos trabalhos de Mota (2017), Assunção (2018) e Criado (2020) que citam que mesmo não havendo uma afinidade inicial com o objeto do contrato, é possível exercer bem a função se ela for feita de “bom grado”, se o indicado for “curioso” e se tiver “vontade de aprender”. Essas características para alguns fiscais, inclusive

se sobrepõe ao conhecimento técnico por entenderem que com a devida capacitação qualquer servidor poderia executar as tarefas e que é necessário primeiramente avaliar e conhecer o escolhido tentando identificar nele esses atributos:

Eu acho que talvez pessoas da área financeira que já tenham tido um tipo de experiência com folha de pagamento, com funcionário, tem um pouco mais de facilidade. Mas que eu acho que qualquer pessoa pode aprender também. Você instruindo (G03).

[...] buscar conhecer o servidor, saber se de fato ele tem capacidade de atender naquele momento aquela demanda. Porque mesmo que você precise, talvez naquele momento não é ideal e capacitar ele pra fazer aquele trabalho porque as cobranças vêm! (F02).

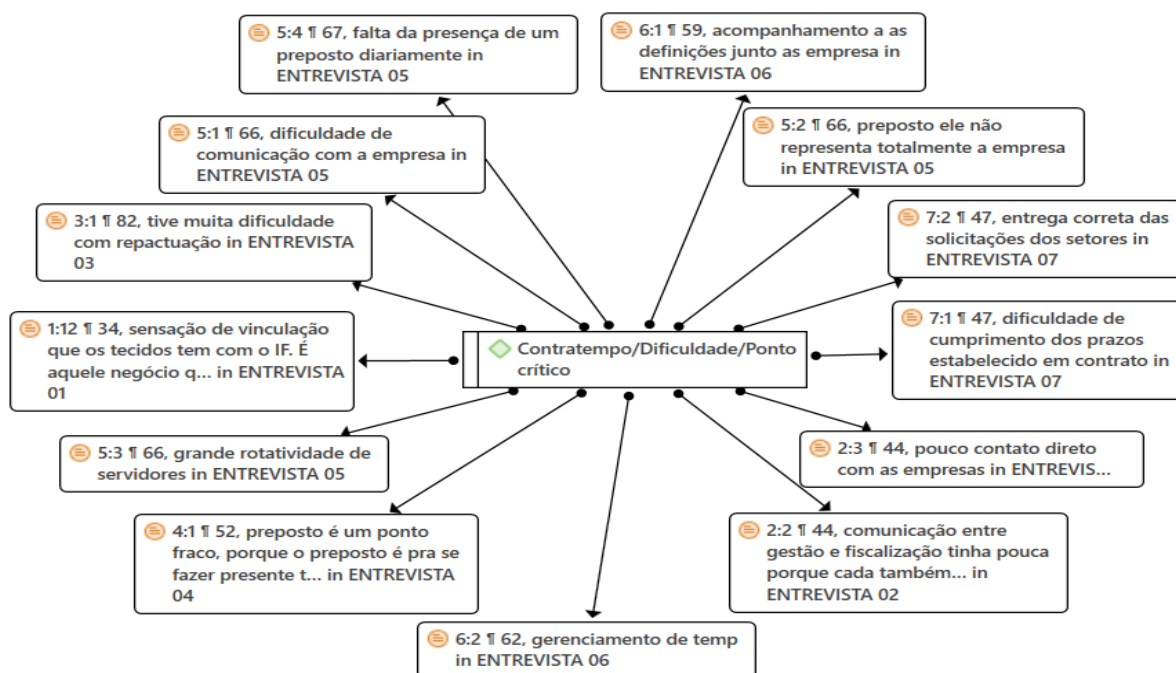
O IFRN já vem trabalhando em processos sobre mapeamento de competências dos servidores que assumem cargos de direção e gestão, desse modo o programa que já vem sendo ampliado pode mapear quais as competência e saberes necessários para potencializar a Política institucional e otimizar a designação de servidores com base em suas competências, características e áreas de interesse.

4.3.4 Pontos críticos x Pontos fortes

A análise desses pontos está alinhada tanto ao terceiro objetivo da pesquisa que é descrever a percepção dos agentes sobre o processo, quanto ao quarto, que é a proposição de plano de ação que melhorem o processo de gestão e fiscalização. Visualizar as dificuldades enfrentadas e os pontos fortes pelos olhos dos agentes fiscalizadores que as executam diariamente, serve para aproximar a teoria das práxis e contribui para o desenvolvimento efetivo de soluções que supram as demandas da entidade e permitam solucionar situações-problema.

A redes apresentadas nas Figuras 3 estabelece uma relação entre os trechos das entrevistas codificados com os elementos de análise preestabelecidos no Quadro 4: Categorias e elementos de análise, apresentando os pontos críticos dificuldades vivenciadas pelos fiscais:

Figura 3 - Rede de citações contratempos/dificuldades/pontos críticos



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

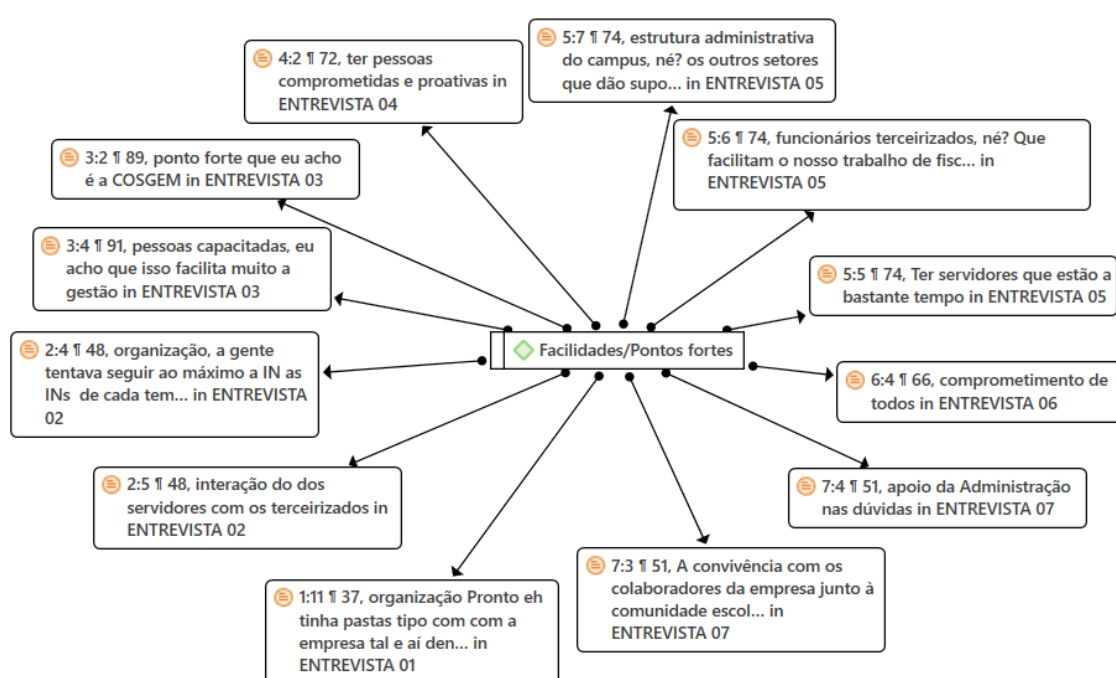
Uma das principais dificuldades descritas pelos entrevistados estão relacionadas à atuação do preposto e questão de subordinação junto aos terceirizados, uma está diretamente relacionada à outra, se o preposto não se faz presente diariamente, como relatado pelos entrevistados, aumenta a probabilidade de que a distribuição de tarefas e afazeres seja feito de forma direta pelos fiscais ao encarregado ou diretamente aos colaboradores terceirizados. O preposto é o representante da empresa no *campus* e dentre as suas responsabilidades estão a de orientar a conduta do pessoal terceirizado, e de repasse das atividades a serem executadas, devendo os fiscais se abster de fazê-lo, para que não se caracterize o vínculo de subordinação entre os servidores da instituição e os terceirizados (ALMEIDA, 2009).

A segunda dificuldade com maior número de menção está relacionada à falta de comunicação, seja entre os gestores e fiscais ou entre estes e a empresa contratada. Outros pontos críticos citados foram dificuldades no cumprimento das cláusulas contratuais, quando descrevem a dificuldades na entrega de materiais e no cumprimento de prazos. Citadas apenas uma vez estão as dificuldades com a realização de repactuação que está ligada à realização de capacitações e à rotatividade de servidores do setor, já que ao mudar o servidor, é necessário reiniciar o processo de treinamento de um novo fiscal. Aspectos relacionados à sobrecarga de trabalho também foram citados apenas uma vez pelo Fiscal 03 (F03) que alega que o ponto

crítico é a gestão do tempo, para realizar de forma satisfatória os controles necessários nos contratos e às demais funções de seu cargo.

O mesmo relacionamento entre as citações dos entrevistados com e os elementos de análise preestabelecidos no Quadro 4: Categorias e elementos de análise, foi utilizado para compor a rede representada na Figura 4 que trata sobre as facilidades/pontos fortes percebidos durante o processo pelos fiscais:

Figura 4 - Rede de citações facilidades/pontos fortes



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Dentre os pontos fortes, houve um maior número de citações direcionadas à capacitação e ao comprometimento dos fiscais, em buscar seguir as normas vigentes, tentar criar seus próprios mecanismos de padronização e controle, um dos entrevistados chegou a citar um setor como ponto forte, como transcrito abaixo:

O ponto forte que eu acho é a COSGEM. A COSGEM que é o setor que demanda o maior número de contratos de mão de obra. É um setor muito capacitado, é um setor que já tem uma dinâmica de trabalho muito bacana, organizado e que assim, não dá trabalho, a gente sabe o que precisa deles, eles nos fornecem. Então, isso eu considero um ponto forte. E lá tem um servidor que já está há bastante tempo, que já tem um total domínio das

atribuições de como fiscalizar, do contato com os funcionários, os colaboradores. Eu acho esse um ponto muito forte (G03).

Apesar de ter declarado o setor como ponto forte, com uma análise mais profunda do conteúdo é possível categorizar trechos com o elemento de capacitação, “*é um setor muito capacitado*”, não é o setor que é capacitado, são os servidores nele lotados que são, o que se comprova adiante quando menciona que “*lá tem um servidor que já está há bastante tempo que já tem um total domínio das atribuições de como fiscalizar*” o tempo de exercício da função e organização das dinâmicas de trabalho são características atribuídas a pessoas e não a setores.

Dentre os problemas apontados, muitos podem ser sanados quando relacionados aos pontos positivos e muitas soluções de como resolvê-los foram dadas pelos próprios entrevistados e serão tratadas no tópico a seguir.

4.4 SUGESTÕES DE MELHORIAS NA PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS

Terminadas as análises sobre os procedimentos e sobre as percepções dos envolvidos em volta do processo de gestão e fiscalização, serão apresentadas as sugestões de melhorias por eles identificadas para que seja possível alcançar o terceiro objetivo específico e auxiliar na proposição do produto técnico desta pesquisa.

Foi levantada ainda a percepção sobre a reestruturação da PROAD para abrigar a Diretoria de Gestão de Contratos (DIGECON), tentando avaliar se o julgamento é que essa é uma medida acertada e se vislumbram as possíveis contribuições deste setor na otimização do processo de gestão e fiscalização dos contratos.

4.4.1 Setor sistêmico - DIGECON

Como já descrito na parte inicial, uma das motivações e justificativas para a realização desta pesquisa é o momento de debate e criação do setor sistêmico de gestão de contratos, uma vez que não existe na configuração atual no âmbito da Reitoria, setor específico responsável pela Gestão de Contratos. “Dessa maneira, a gestão e a fiscalização contratual realizadas nas unidades não encontram na Reitoria um setor central capaz de operar a padronização dos procedimentos em relação à matéria” (LIMA, 2021, p. 92).

No entanto, foi divulgado na plataforma institucional o início da materialização do setor que está prevista como parte da política de otimização dos gastos públicos com contratos continuados. A proposta está na fase de estudo e é descrita no Plano de Trabalho 3/2020 - PROAD/RE/IFRN, disponibilizado no portal do IFRN. Propõe a implementação da Diretoria de Gestão de Contratos e da Coordenação de Acompanhamento e Fiscalização de Contratos a fim de organizar as funções de gestão e de fiscalização contratual, tornando-as adequadas às competências estabelecidas na Instrução Normativa n.º 05/2017 SEGES/MPDG, conforme Recomendação 790179 da Controladoria Geral da União (CGU) e do PDI 2019-2026 (IFRN, 2020c).

Atualmente, no SUAP, é possível observar a existência do setor de Gestão de Contratos (GECON), tendo sido designados servidores para compô-lo, no entanto, ainda não foi aprovada oficialmente a reestruturação. Quando perguntados se os entrevistados sabiam da existência do setor e se consideravam a sua criação uma medida acertada, 3 dos fiscais desconheciam por completo a proposta de criação do setor, 2 sabiam da existência da proposta, mas não souberam avaliar se a medida é assertiva e quais seriam os principais benefícios provenientes de sua criação. Apenas os 3 gestores conseguiram explicar com mais afinco quais seriam as principais contribuições que a existência do setor poderia propiciar.

O fato de apenas os gestores conseguirem descrever os possíveis benefícios da existência do setor está relacionado ao elemento de análise sobre o apoio operacional, quando ficou demonstrado que os fiscais recorrem à COFINC e DIAD, setores hierárquicos a nível de *campus*, para sanarem suas dúvidas e buscarem orientação, apoio este que os gestores não encontram em um setor sistêmico específico. A seguir são apresentadas opiniões dos gestores com relação à criação do setor sistêmico de contratos:

Existe uma necessidade imediata de um setor lá na Reitoria. [...] um setor realmente que desse um suporte [...]. Eu acho que tem que ter uma centralização de responsabilidade. Pronto, encontrei a palavra de responsabilidade lá. Tudo que eu falei aí sobre responsabilidade da gente, sobre essa questão do risco, se tivesse esse órgão, esse setor, eu acho que ajudaria, inclusive, daria mais segurança pra gente e eu acho que você vai escutar essas respostas mais ou menos isso porque existe um medo, receio quando a gente chega. Você pode buscar conhecimento, mas você vai ter um limite. Às vezes até interpretação e é uma coisa que eu não sei se é possível acontecer, mas eu acho que a falta de padronização atrapalha (G01).

Uma grande conquista e eu acho que foi uma decisão muito acertada, espero que continue, né? Que pelo que eu vi tá uma montanha russa sobre esse assunto aí, mas espero que continue porque é um setor que a gente já sabe a quem procurar, quando precisar (G02).

Com certeza, com certeza! Porque é um setor que a gente sabe a quem recorrer. Que tem um conhecimento macro como um todo que acompanha. Eu acho que é do setor que dá o suporte pra cada campus (G03).

Para os gestores, a reestruturação da PROAD representa grande potencial de melhorias na gestão e fiscalização de contratos, ofertando o apoio necessário para a institucionalização de procedimentos e o aporte administrativo adequado. Kinczeski (2020), em seu estudo detectou que entre os principais problemas que deveriam ser trabalhados para melhoria da gestão e fiscalização de contratos estava a inexistência de uma unidade central especializada, para ofertar apoio necessário aos agentes fiscalizadores em questões técnicas específicas dos contratos de prestação de serviço. Complementa falando que esses setores auxiliam ainda na mitigação de riscos de ações judiciais e são responsáveis pela elaboração de políticas institucionais como a padronização de processos, criação de normativas e manuais internos de gestão e fiscalização de contratos, modelagem de fluxogramas de processos, além da execução de treinamentos para disseminação do conhecimento.

4.4.2 Sugestões de melhorias

O último questionamento do roteiro permitiu que os participantes dessem sugestões sobre procedimentos ou ações que poderiam ser implementadas ou reforçados para melhorar o processo de fiscalização, é válido considerar a visão dos agentes fiscalizadores do processo na proposição de melhorias, visto que são eles que acompanham a execução do serviço e conhecem os principais gargalos do processo.

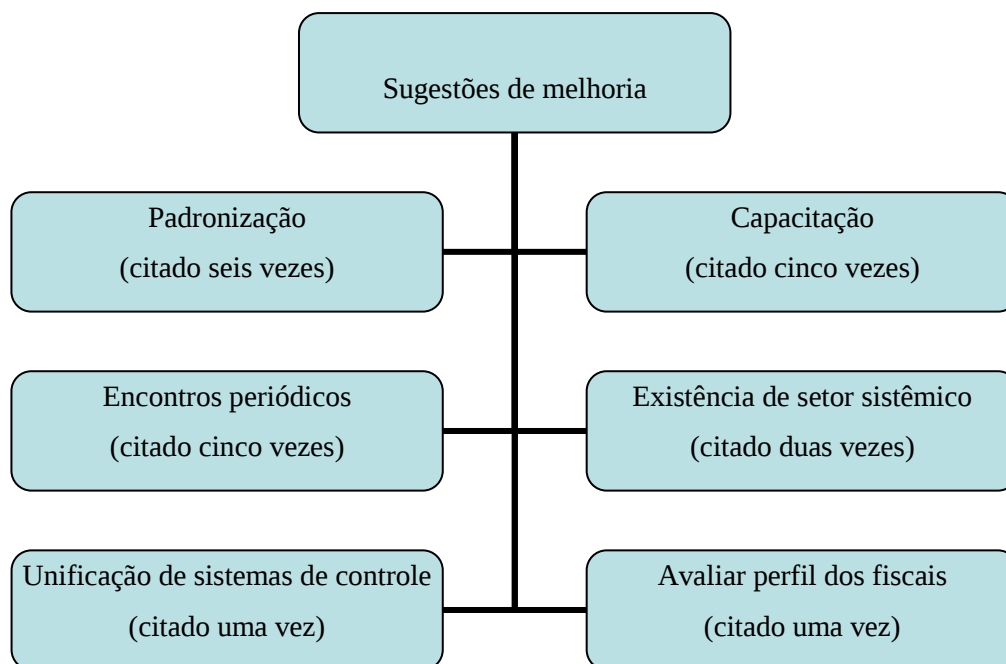
A ação que foi mencionada uma maior quantidade de vezes foi padronização. Padronização de procedimento e institucionalização de manuais, seguida por capacitação. Um ponto relevante sobre a capacitação citada pelos entrevistados é que ela deve ser periódica e constante, abordando tanto temáticas relacionadas à parte administrativa quanto às especificidades técnicas. Não sendo necessário cursos com carga horária elevada ministrada em dias corridos, mas minecursos de meio expediente, principalmente os de reciclagem podendo ser presencial ou *on-line*. Um dos entrevistados destacou que durante esse período de distanciamento social para evitar a disseminação do vírus SARS-CoV-2 compreendeu que as capacitações podem ser feitas a distância e em qualquer tempo:

Acho que poderia ser montados vídeos de capacitações internas que fiquem disponíveis para que a administração possa disponibilizar a todos os fiscais de contrato, com passos de como se fiscalizar suas obrigações, responsabilidades e detalhes do dia a dia do contrato como processo de pagamento (...) a pandemia nos ensinou que temos a possibilidade de termos capacitações *on-line* em qualquer tempo do ano. (F04)

Empatada com a capacitação ficou a sugestão de realização de encontros periódicos, com 5 citações. Esses encontros seriam realizados tanto entre os gestores do *campus* e os responsáveis pelo setor sistêmico como entre fiscais e gestores do mesmo *campus*. De forma a promover a disseminação do conhecimento adquirido em capacitações e a troca de experiências. A criação do setor sistêmico foi mencionada duas vezes e com uma única citação foi sugerida a unificação de sistemas de controle com todas as ferramentas necessárias à fiscalização, evitando o registro em diversos sistemas diferentes, como SUAP, SIASG, Comprasnet Contratos. Também com uma menção ficou avaliar o perfil do fiscal para escolher o que melhor se encaixa para determinado tipo de contrato.

A Figura 5, extraída do ATLAS.ti 22 demonstra o elemento de análise “sugestões de melhoria” e suas ramificações detectadas durante a leitura do conteúdo com o quantitativo de citações destacadas nas transcrições das entrevistas:

Figura 5 - Rede sugestões de melhoria



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Assim como ocorreu nos estudos realizados por Borba Filho (2014), Silva (2015), Oliveira Junior e Santos (2016), Mota (2017), Lima (2017), Santos (2018), Almeida (2019), Kinczeski (2020), e Lima (2021), na presente pesquisa praticamente em todas as respostas coletadas existe a menção a alguma necessidade de capacitação ou de padronização de documentos e procedimentos por meio da elaboração de manuais, sendo esse um dos principais eixos de melhoria para o procedimento de fiscalização no âmbito institucional.

O Quadro 6 resume os resultados encontrados por meio da análise de conteúdo das respostas obtidas na pesquisa de campo organizadas por categoria relacionadas aos objetivos propostos e por elemento de análise que figuram como subtópicos explanados:

Quadro 7 - Resumo da análise

CATEGORIAS	ELEMENTOS DE ANÁLISE	RESULTADOS ENCONTRADOS
Procedimento de fiscalização.	Escolha e designação dos agentes	Indicação para a função sem avaliar perfil do servidor e se o momento é oportuno; Notificados sobre a designação apenas de forma verbal; Gestores atuam sem a devida formalização em portaria; Quase todos os fiscais atuam em mais de um contrato; Concentração da fiscalização em um mesmo grupo de servidores; Ausência de capacitação prévia e entrega de manuais; Indicação de servidores com FGs e CDs por associar a função de fiscalização como atribuição do detentor da função;
	Segregação de função e execução dos procedimentos	As atribuições dos fiscais administrativos, técnicos e gestores não são segregadas; Acumulam a função de fiscais com as demais inerentes ao cargo; Demonstram execução de procedimentos de fiscalização em consonância com as determinações da IN 05/2017.
Percepção sobre o processo.	Capacitações e conhecimento acerca das legislações que circundam a fiscalização de contratos.	Classificação de conhecimento entre regular e bom; Capacitações ofertadas aos servidores, nem sempre estão totalmente alinhadas às necessidades práticas;
	Apoio administrativo, assunção e responsabilização diante dos riscos.	Fiscais encontram apoio nos gestores e setores a nível de campus; Falta apoio institucional aos gestores de contratos em virtude da inexistência de setor a nível sistêmico; Fiscais e gestores com boa percepção dos riscos decorrentes de uma fiscalização deficiente

	Perfil do Fiscal.	Características necessárias à proatividade, responsabilidade, confiabilidade e afinidade com objeto a ser fiscalizado.
	Contratempo/dificuldades/pontos críticos citados.	Atuação do preposto não atende totalmente às necessidades; Dificuldades de comunicação entre os agentes fiscalizadores e entre o IFRN e as empresas contratadas; Sobrecarga de trabalho em virtude do acúmulo de funções.
	Facilidades/Pontos fortes.	Presença de servidores capacitados; Comprometimento dos fiscais;
Sugestões de melhorias na perspectiva dos entrevistados.	Criação da DIGECON.	Medida acertada na percepção dos gestores contratuais por representar apoio administrativo e possibilidade de padronização do processo de forma institucional.
	Sugestões apresentadas.	Padronização de procedimentos por meio de normativos e manuais institucionais; Capacitações periódicas; Realização de encontros periódicos entre os agentes fiscalizadores; Escolha do fiscal pelo perfil mais adequado; Criação do setor sistêmico de contratos.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Dessa forma, no âmbito do IFRN, campus Ipanguaçu, as principais dificuldades e pontos que merecem maior atenção, na visão dos agentes do processo estão ligados ao processo de designação dos fiscais, a segregação de função, a inexistência de padrões processuais e de manuais, dificuldades de comunicação, e falta de apoio aos gestores de contrato.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao formalizar contratos de terceirização de serviços para execução de suas atividades meio, a Administração Pública deve garantir uma perfeita execução dos serviços em conformidade com os instrumentos convocatórios que integram a contratação e com a legislação vigente. Esse poder é um dever e, portanto, não discricionário, imputado à administração que o realiza por meio dos agentes fiscalizadores que são os fiscais e gestores contratuais designados para acompanharem a execução do objeto e a conformidade, trabalhista, fiscal e tributária da empresa contratada. Para que desempenhem com maestria o seu papel, fiscais e gestores necessitam de aporte institucional, para sua preparação e capacitação, devendo lhes ser disponibilizados todos os recursos materiais e humanos necessários durante o processo.

Para a realização da atividade de fiscalização dos contratos com terceirização de mão de obra, além dos procedimentos e conhecimentos comuns são exigidos dos fiscais e gestores conhecimentos sobre legislação e documentação trabalhista que, por sua especificidade, nem sempre fazem parte do cotidiano de todos, sendo necessária uma preparação prévia para o exercício da função, cuja falta pode ocasionar falhas e ingerências na execução do processo de fiscalização elevando os riscos de responsabilização dos agentes fiscalizadores e subsidiariamente à Administração Pública. Para minimizar esses riscos devem ser desenvolvidas políticas institucionais voltadas para a gestão e fiscalização de contratos, de modo a orientar seus agentes durante o processo, propiciar ferramentas que estruturem e facilitem a fiscalização rotineira e preventiva, identificando pontos críticos que necessitam ser melhorados.

Nesta pesquisa, foram apresentadas como ocorrem algumas ações que compõem o processo de gestão e fiscalização no IFRN, *campus* Ipanguaçu, como é o processo de designação e preparação, se existe uma segregação de funções e se as atividades são executadas conforme a IN 05/2017 SEGES/MPDG. Resultados mostraram que é necessário realizar ajustes no procedimento de designação dos fiscais, devendo selecioná-los com base em seu perfil profissional, levando em consideração suas habilidades e competências, quantitativo de contratos que já fiscalizam, além de cientificá-los e prepará-los antes da emissão da portaria. Os gestores devem ser formalmente designados por meio de portaria, assim como os fiscais. Não existe uma segregação de atividades e os fiscais acumulam a função de fiscal técnico e administrativo além de atuarem em mais de um contrato, elevando drasticamente a sua carga de trabalho.

Existe também pouca rotatividade na designação de fiscais, ficando sempre restrita ao mesmo grupo de servidores e setores, o que leva a associação que a fiscalização é uma atribuição específica de um setor ou atribuição direta de quem assume cargos de confiança sejam FGs ou CDS. Entende-se que para a execução técnica, é necessária uma proximidade entre os fiscais e a execução dos serviços, mas para a parte administrativa poderia ser designado outro servidor devidamente capacitado, de modo a dividir a responsabilidade e carga de trabalho.

Percebeu-se que a nível de *campus*, as atividades realizadas no processo de fiscalização estão de acordo com as descritas na IN 05/2017 SEGES/MPDG, por se tratar de um estudo de caso, essa situação pode ser pontual do *campus* Ipanguaçu e pode não ser aplicável aos demais *campi*. De qualquer modo, esse ponto acrescido aos citados pelos entrevistados, como o comprometimento dos fiscais de realizar as tarefas da forma mais adequada possível e a existência no *campus* de fiscais e gestores experientes e capacitados são pontos fortes identificados no processo de fiscalização e, portanto, devem ser trabalhados e fortalecidos.

Embora existam fiscais considerados experientes no *campus*, quando questionados sobre como classificam o seu conhecimento acerca das legislações aplicáveis e do instrumento contratual, a maioria dos fiscais o classificou entre regular e bom. Para alcançar o nível de ótimo são necessárias capacitações constantes e estruturadas com conteúdo e metodologias alinhadas às necessidades concretas dos agentes. Verificou-se diversos relatos relacionados à sobrecarga de trabalho em virtude do acúmulo de funções, que impacta negativamente no tempo destinado a se dedicar com mais afinco à função de fiscal e reduz a qualidade da fiscalização.

A ausência de um setor sistêmico para nortear os servidores, principalmente quando estão com dúvidas ou problemas durante o acompanhamento do contrato, é sentida principalmente pelos gestores, visto que restou verificado que os fiscais encontram esse aporte junto aos gestores contratuais do *campus* lotados na COFINC ou junto à DIAD. No entanto, os gestores não encontram o mesmo apoio a nível institucional em virtude da inexistência de setor central responsável exclusivamente pela gestão geral dos contratos. A criação da DIGECON está prevista em processo de reestruturação da PROAD, mas ainda não ocorreu de forma concreta. O IFRN necessita estruturar melhor os seus procedimentos, o que seria bem mais fácil mediante remodelagem de sua própria estrutura setorial hierárquica com a existência de setor dedicado a aplicar a política de gestão contratual e prestar o efetivo suporte aos gestores de contrato.

Além de descrever o processo e suas dificuldades, os agentes fiscalizadores enumeraram as seguintes características como atributos importantes para desempenhar bem a função: proatividade, responsabilidade, confiabilidade e afinidade com objeto a ser fiscalizado, sendo citados, ainda, ter uma boa comunicação e facilidade de gerir conflitos. Designar servidores com base nesses atributos é importante, mas não é simples de se realizar, pois necessitaria que os conhecimentos e as competências de seus servidores estivessem mapeados.

Um dos principais pontos abordados praticamente pela unanimidade dos agentes fiscalizadores foi a necessidade de implantação de procedimentos padronizados de fiscalização para os contratos, de modo a tornar a atividade de fiscalização mais fácil, eficiente e menos propensa a falhas. A ausência de fiscalização adequada pode gerar risco de prejuízos, em virtude de deficiências nos controles. Notou-se nos relatos que alguns servidores tentam elaborar documentos que os auxiliem no processo, sendo mencionados a criação de “passo a passo” e POPs por 2 dos entrevistados. Embora de grande valia, a tentativa de padronizar os documentos de forma individualizada não supre a necessidade institucional de adotar procedimentos unificados, evitando uma pluralidade de procedimentos dentro da mesma temática, o que enfraquece o processo.

Seguindo o objetivo principal da pesquisa, com base nos dados levantados e nas conclusões que eles possibilitaram, foram apresentadas 7 (sete) propostas de melhorias para o processo de gestão e fiscalização de contratos do IFRN, apresentadas de forma detalhada no plano de ação (Apêndice C), sendo elas:

- Aplicar os procedimentos de designação, conforme IN 05/2017 SEGES/MPDG;
- Adequar à emissão de portarias e segregar as atribuições dos fiscais conforme determina a IN nº 05/2017EGES/MPDG;
- Padronizar procedimentos de gestão e fiscalização contratual;
- Manter calendário permanente de capacitação para os fiscais e gestores dos contratos;
- Manter calendário permanente de reuniões institucionais entre gestores e fiscais para a troca de experiência;
- Realizar reuniões com a empresa durante a execução do contrato;
- Centralizar a gestão de contratos em setor sistêmico no âmbito do IFRN - Criação da DIGECON.

Por todo o exposto, considera-se que o objetivo principal do estudo de identificar, na ótica dos agentes fiscalizadores, quais as dificuldades, entraves que enfrentam durante o processo de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFRN, *campus* Ipanguaçu e com base nos achados, propor um plano de ação com propostas para amenizá-los fora alcançado. Devendo ser priorizada em âmbito institucional o desenvolvimento de uma política de fiscalização de contratos mais eficiente, pautada na sistematização e padronização de procedimentos e rotinas de modo a aprimorar mecanismos de controle e acompanhamento.

A presente pesquisa é uma apresentação de caso, e como tal proporciona um melhor aprofundamento de uma situação dentro de um contexto e *locus* específico, sendo impossível recriá-lo em um todo. Um exemplo disso é o fato de estudo semelhante sobre fiscalização de contratos ter sido realizado no âmbito do IFRN por Lima (2021) e apontar que existem falhas no processo decorrentes da falta de emprego efetivo da legislação aplicável, enquanto que nesta pesquisa, nos questionamentos sobre as atividades executadas e os procedimentos realizados é identificável a aplicabilidade dos procedimentos descritos na legislação, principalmente ao constante na IN 05/2017SEGES/MPDG. Nesse caso, embora na pesquisa de Lima (2019) aponte para esse entrave em uma amostra composta por agentes de diversos *campi* ao se olhar apenas o caso do *campus* Ipanguaçu não foi detectada a mesma problemática, na forma metodológica e nos quesitos aqui tratados.

Uma ponderação relevante verificada no decorrer da aplicação do roteiro de entrevistas é que preferencialmente ele deva ser realizado com os gestores de contratos ou apenas com os fiscais mais antigos, principalmente se o intuito principal for averiguar aspectos de execução de procedimentos, pois as respostas fornecidas por esse grupo são bem mais robustas e aprofundadas. No entanto, se o intuito for traçar um paralelo do desenvolvimento do fiscal no decorrer do processo, é interessante dividir o grupo entre os fiscais designados há pouco tempo e os fiscais mais experientes, sendo possível perceber uma evolução no entendimento desses agentes fiscalizadores no decorrer do tempo, principalmente em quesitos como reconhecimento de sua responsabilidade e consequências de ingerências decorrentes da falta de capacitação.

Como sugestão para outros estudos, fica a expansão desta pesquisa para as demais tipologias de contratos administrativos (continuados, de obras, de aquisição de matérias), e para demais *campi* e instituições. Mesmo que se trate de um estudo de caso, as propostas de melhorias apresentadas neste trabalho por serem genéricas podem ser adotadas por demais instituições regidas pelas mesmas leis e normativos citados neste estudo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. F. **Terceirização de serviços continuados em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva: uma proposta de uniformização**. 2019. 117 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/5075/1/terceirizacaoservicoscontinuadosuniformizacao.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- ALMEIDA, C.W. L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, nº 114, 53-62, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342>. Acesso em: 17 mai. 2021.
- ARRUDA, C. C. **Os fatores de riscos na gestão de contratos de serviços terceirizados estudo de caso em uma universidade pública federal**. 2020. 97 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Recife, 2020. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/37985/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Charles%20Cristiane%20de%20Arruda.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- ASSUNÇÃO, L. L. R. **Gestão administrativa do Instituto Federal Farroupilha Campus Santo Augusto**: a capacitação profissional dos gestores e fiscais de contratos como meio de prevenir a responsabilização subsidiária em ações judiciais trabalhistas de contratos de serviços terceirizados com mão de obra cedida. 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação: Especialização em Administração das Organizações Educativas) - Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto. Porto, 2018. Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/12000/3/DM_LeonidasAssuncao_2018.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021
- BARAÚNA, A. C. F. **A Terceirização à luz do Direito do Trabalho**. São Paulo: LRD, 1997.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**; Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. – São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRAL, D. A. O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos** Brasília: Enap, 2016. Disponível em: http://dpc.proad.ufsc.br/files/2016/12/cadernos_enap_36_fiscalizacao_de_contratos.pdf. Acesso em 17 de maio 2021.
- BERG, B. L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. 5 ed. Massachusetts: Pearson, 2004.
- BERWIG, A. **Direito administrativo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.
- BORBA FILHO, M. F. **Estudo exploratório da satisfação no trabalho de fiscais de contrato na administração pública brasileira**. 2014. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso

(Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília. Brasília, 2014. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9317/1/2014_MoizesFerreiraBorbaFilho.pdf. Acesso em: 17 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 abr. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras 105 providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Portal de Compras Governo Federal. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Texto para Discussão. ENAP, Brasília, v. 9, outubro 2001.

BRITO, R. F. **Compras públicas na modalidade pregão eletrônico no HU/UFGD:** proposta de instrumentos para redução no tempo de tramitação. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) - Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD). Dourados, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1180/1/RicardoFracadeBrito.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CONCEIÇÃO, S. S. F. da. **Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe:** uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11868/2/SERGIO_SAVIO_FERREIRA_CONCEICAO.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. Traduzido por Luciana de Oliveira.

CRIADO, P. C. **Programa de desenvolvimento de competências para fiscais de contratos administrativos**. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal Fluminense, Volta redonda, 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/15890/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%A2mela%20Cristina%20Criado.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

DAHER, E. P. **Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços aplicados ao Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA)**. 2016. 246 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Estratégia) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/handle/jspui/1861>. Acesso em: 12 abr. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Ed. Forense Ltda, 2020.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, Oct. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 mai. 2021. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500009>.

FREITAS, F. T. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB**. 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31097/1/2017_FernandoTarleideFreitas.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

FREZ, G. M.; MELLO, V. M.. Terceirização no Brasil. **South american development society journal**, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 78 – 101. Mar. 2017. ISSN 2446-5763. Disponível em: <http://www.sadsj.org/index.php/revista/article/view/32/31>. Acesso em: 26 abr. 2021.

GANGA, G. M. D. **Trabalho de conclusão de curso (TCC) na engenharia de produção: um guia prático de conteúdo e forma**. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIRARDI, D. M. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 1, p. 23-31, 1999. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5164325>. Acesso em: 02 mai. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2026**. Natal/RN. 2019. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/pdi-2019-2026>. Acesso em: 08 mai. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP)**. Assu/RN. 2020a. Disponível em: https://suap.ifrn.edu.br/contratos/contrato_publico/2122/?tab=1. Acesso em: 15 jul. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Relatório de Gestão 2019**. Natal/RN. Jul. 2020b. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2019/view>. Acesso em: 15 jul. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Relatório de Gestão 2020**. Natal/RN. Abr. 2021. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2020/view>. Acesso em: 05 ago. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Quantitativo de cargos vagos e ocupados no IFRN**. Natal/RN. 2021. Disponível em <https://portal.ifrn.edu.br/servidores/arquivos/quadro-de-referencia-dos-servidores/quadro-de-referencia-de-servidores-em-2021/quantitativo-de-cargos-vagos-e-ocupados-no-ifrn-extracao-em-24-02-2021/view>. Acesso em: 05 ago. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). **Gestão de Contratos e a proposta de nova estrutura para a PROAD**. Assu/RN. 2020c. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/noticias/gestao-de-contratos-e-proposta-de-nova-estrutura-para-a-proad>. Acesso em: 05 ago. 2021.

KINCZESKI, G. N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. 2020. Dissertação (mestrado profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216603/PPAU0220-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 mai. 2021

LIMA, A. V. G. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN**. 2017. 117 f. Dissertação (Mestrado em Gestão pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em:

https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23621/1/AndreViniciusGregorioLima_DISSERT.pdf. Acesso em: 14 mai. 2021

LIMA, L. V. A. **Contratos administrativos: um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN**. 2021. 188 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Natal, RN, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/33066/1/Contratosadministrativosestudo_Lima_2021.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

MARCELINO, P. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada**, v.8, n.2, p.55-70, 2007. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640>. Acesso em: 05 mai. 2021. doi: <https://doi.org/10.33026/peg.v8i2.1640>.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. (2. Reimpr.) - São Paulo: Atlas, 2018.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

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

MOTA, A. F. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG – Campus Montes Claros**. 2017. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24665/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20ALINE%20FONSECA%20MOTA.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

MANARINO, M. P. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo**. 2017. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5516184. Acesso em: 15 mai. 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, N. J.; DOS SANTOS, E. A. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da administração pública segundo o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 500-519, dec. 2016. ISSN 2237-8057. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/adminrr/article/view/3517/pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021. doi: <http://dx.doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v6i2.3517>.

PIRES, A. M. de O. S. **Fiscalização de contrato**: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. 2020. Dissertação (Administração Pública)

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/426> Acesso em: 20 de maio de 2020

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade pública: uma abordagem da Administração financeira pública**. 14 ed., rev. ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2019.

PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública. **Regulamento**. Vitória-ES, 2019. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/o-curso/profiap-regulamento-28-06-19.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ROSA, A. M. A. da S. da. **A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos Ficaís de Contratos**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Universitária. Florianópolis. 2017. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/188430/PPAU0159-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>:. Acesso em: 07 mai. 2021.

SANTOS, V. C. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, n. 2, p. 227-249, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1763>. Acesso em: 20 mai. 2021. doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.1763>.

SILVA, M. de J. L. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. 2015. 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12706>. Acesso em: 07 mai. 2021.

SILVA, M. F. N.; CARVALHO, M. B. A Gestão de Compras e o Processo de Licitação no Setor Público. **Cadernos de Graduação: Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 4, n. 1, p.165-178, mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/3505/2184>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SPITZCOVSKY, C. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021

TERRA, E. A. **A percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG**. 2019. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2019. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1369> Acesso em: 07 mai. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 16 ed. São Paulo: Atlas. 2017.

VALENCA, M. C. A.; BARBOSA, A. C. Q. A terceirização e seus impactos: um estudo em grandes organizações de Minas Gerais. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 163-185, Apr. 2002 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-

[65552002000100010&lng=en&nrm=iso](https://doi.org/10.1590/S1415-65552002000100010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 mai. 2021. doi: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552002000100010>.

WALTER, S. A.; BACH, T. M. Adeus papel, marca-textos, tesoura e cola: inovando o processo de análise de conteúdo por meio do Atlas.ti. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16. p. 275-308, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533556754002>. Acesso em: 29 abr. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

ZUCOLOTO, I. E. **Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados em uma Instituição Federal de Ensino**. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em <http://repositorio.ufes.br/handle/10/11358>. Acesso em: 15 abr. 2021.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada

Este estudo compõe um projeto de Mestrado Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural do Semiárido, com a temática sobre a fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no IFRN, *campus* Ipanguaçu, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Alano Soares de Almeida e desenvolvido pela mestrandia Carla Patrícia Silva de Farias.

Análise do perfil
Idade:
Grau de Escolaridade:
Curso de formação:
Tempo no serviço público:
Tempo de atuação como fiscal:
Tipo de Fiscal:
Procedimento de fiscalização
1. Quantitativo de contratos que fiscaliza/gerencia atualmente? Considera esse quantitativo ideal? Por quê?
2. Em que momento soube da sua designação para a função de fiscal/gestor(a)? Foi cientificado previamente? Considera que o momento e o método foram adequados?
3. Foram-lhe repassadas orientações, instruções, manuais ou quaisquer outros documentos normativos institucionais sobre o processo de fiscalização quando da sua designação?
4. Considera que todas as suas atribuições como fiscal/gestor foram e estão claramente definidas e segregadas? (fiscalização técnica, administrativa, setorial e gestão).
5. Descreva, sucintamente, como são as principais atividades de fiscalização/gestão executadas.
● Início do contrato: ● Diariamente:

- Mensalmente:
- Esporadicamente:
- Final do contrato:

Percepção do processo

6. Desde a nomeação como Fiscal/Gestor(a) recebeu ou solicitou capacitação nessa área à Administração? Em caso positivo, considera que o conteúdo e metodologia aplicada supriram suas necessidades deixando-o(a) apto(a) a execução da função? Se não, considera necessária a capacitação? Por que nunca solicitou?
7. Como classifica o seu nível de conhecimento dos contratos que fiscaliza e da legislação relativas à fiscalização contratual? (Leis, IN e Convenções coletivas). Acha que deveria ser melhorado? Por quais métodos?
8. Observa ou observou no exercício da fiscalização/gestão de contratos de serviços terceirizados contratempos, dificuldades, pontos críticos? Em caso positivo, cite-os.
9. Observa ou observou no exercício da fiscalização/gestão de contratos de serviços terceirizados facilidades, pontos fortes? Em caso positivo, cite-os.
10. Quem ou qual setor é responsável por lhe ofertar auxílio na tratativa de dúvidas e questionamentos dos contratos? O atendimento é satisfatório?
11. Em sua percepção, quais as principais características e competências que o servidor(a) designado(a) deve possuir para desempenhar satisfatoriamente a função de fiscal/gestor(a) de contratos de serviços terceirizado?
12. Em sua opinião, quais as consequências que uma ineficiente fiscalização de contratos de serviços terceirizados pode trazer para você, para o IFRN e para a sociedade em geral?

Sugestões de melhoria

13. Você considera que a criação do DIGECON foi uma medida acertada por parte da Administração? Por quê?

14. Em sua percepção, existem procedimentos ou ações que possam ser implementadas ou reforçadas para melhorar o processo de fiscalização? Em caso positivo, cite-as.

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN, campus Ipanguaçu.

Caro(a) Senhor(a)

Esta pesquisa trata sobre o processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no IFRN, *campus* Ipanguaçu. Tendo como público-alvo os profissionais do *campus* que atuam na fiscalização dessa modalidade de contratos. O objetivo geral deste estudo é investigar, na ótica dos fiscais e gestores, quais as dificuldades encontradas durante o processo. Para tanto, será aplicada uma entrevista semiestruturada, individual, via plataformas on-line de reuniões – *meet*.

O trabalho de pesquisa é de responsabilidade da servidora do Campus Ipanguaçu, Carla Patrícia Silva de Farias, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Alano Soares de Almeida, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Gestão Pública, pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural do Semiárido.

Esclarecemos que não incluem neste estudo questões de foro íntimo, nem implica o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e riscos ao vínculo empregatício do entrevistado. Conforme os princípios éticos que regem essa pesquisa, asseguro que toda e qualquer informação será sigilosa e tratada anonimamente garantindo que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

Reiteramos que as informações prestadas serão utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertações de mestrado e artigos científicos. A privacidade e o sigilo serão igualmente mantidos em todas as etapas da pesquisa. O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. A título de esclarecimento, ressalta-se que todos os procedimentos serão conduzidos pela pesquisadora e não há nenhum tipo de gasto ou ônus para os participantes.

Caso o participante se sinta desconfortável ao responder a pesquisa, pode interromper o processo a qualquer momento que julgar necessário. O presente estudo não oferece outros riscos ao participante. Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma

livre, para participar desta pesquisa. Sua participação é muito relevante para obtenção dos resultados pretendidos. Você concorda em participar da pesquisa?

Sim () Não ()

DADOS DO VOLUNTÁRIO DA PESQUISA:

Nome Completo: _____

RG: _____ Telefone: () _____

E-mail: _____,

_____, _____ de dezembro de 2021.

Assinatura (acima) do participante:

DADOS DA PESQUISADORA RESPONSÁVEL:

Nome Completo: Carla Patrícia Silva de Farias

RG: XXXXXXXX Telefone: (84) 4005-4104

E-mail: carla.farias@IFRN.edu.br

_____, _____ de dezembro de 2021.

Assinatura (acima) da pesquisadora:

APÊNDICE C – Plano de Ação

PLANO DE AÇÃO PARA O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO E GESTÃO CONTRATUAL DO IFRN

Carla patrícia Silva de Farias
Carlos Alano Soares de Almeida





01.

Introdução

02.

Caracterização da
situação.

04.

Objetivos da iniciativa

05.

Propostas

13.

Conclusão

INTRODUÇÃO

Fruto da pesquisa intitulada “FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN *campus* Ipanguaçu” realizada pela servidora Carla Patrícia Silva de Farias que exerce suas funções na Diretoria de Adminintração do *campus* Ipanguaçu, a presente proposta partiu da vivência profissional durante o período de atuação como coordenadora na Coordenação de Finanças e Contrattos (COFINC/IP), onde foi possível acompanhar as atividades realizadas no processo de gestão e fiscalização dos contratos e encontrar entraves na realização dos procedimentos em virtude da falta de uniformização e padronização, além da existência de uma demanda constante de atualização e reciclagem dos agentes envolvidos.

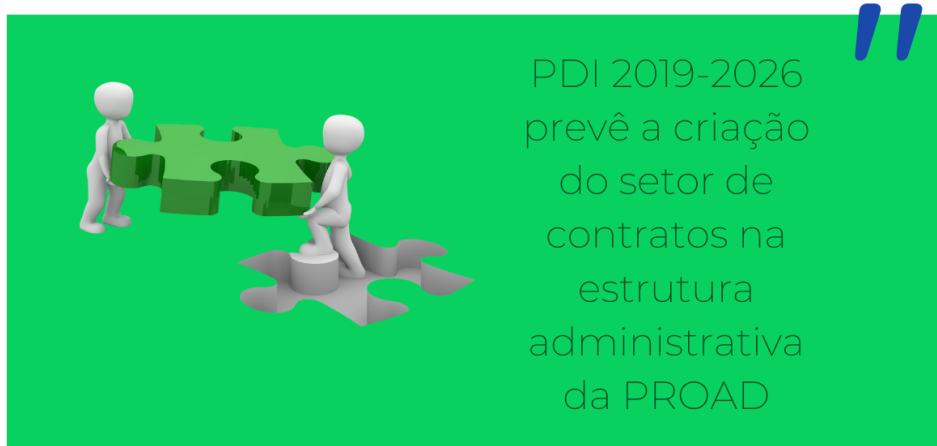
A vivência profissional aliada ao fato de estar em um mestrado profissional que tem por objetivo a capacitação dos profissionais para o exercício prático das atividades administrativas por meio da proposição de modelagens que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública, foram propulsores para a elaboração da presente proposta. Com estas perspectivas e diante do anseio em contribuir para a melhoria do processo de fiscalização e a política intuitucional de gestão contratual, espera-se que as recomendações formuladas sejam o alicerce da mudança necessária ao IFRN.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO

Gastos com contratos e desenvolvimento da política institucional de gestão contratual.

Assim como as demais Instituições Federais de Ensino Superior o IFRN utiliza parte de seus recursos para custear serviços essenciais ao funcionamento adequado da instituição que envolve pagamentos de água, luz, limpeza, manutenção, conservação, dentre outros, quase sempre executada por meio de terceirização na modalidade de contratos continuados. Conforme informações contidas em seus Relatórios de Gestão dos anos 2019 e 2020, o montante dispendido com contratos com locação de mão de obra representa um percentual de 24% e 20% das despesas correntes, respectivamente (IFRN, 2019; IFRN, 2020)

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2019-2026 prevê ações com vistas à otimização dos gastos com contratos continuados, dentre elas está a criação do setor de contratos na estrutura administrativa da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), com o propósito de aperfeiçoar os serviços e adequar os gastos à redução orçamentária e ajustar a gestão dos contratos de modo a segregar as responsabilidades da fiscalização técnica, administrativa, setorial e público usuário (IFRN, 2019).



CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO

Estruturar, padronizar.

Estudar as atividades de fiscalização e pontuar as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos fiscais e gestores de contratos levam a identificação de necessidades de capacitação, de normatização e padronização que impactam diretamente no desenvolvimento do processo e política institucional.

Diante da inexistência de setor sistêmico de contratos e ausência de manuais institucionalizados existe uma diversidade de procedimentos que são executados, todos em conformidade com as normas legais que os sustentam, mas utilizando metodologias diversas e controles próprios de cada fiscal e gestor.

Esta diversificação enfraquece o processo institucional de fiscalização e o planejamento e execução de ações sistêmicas que elevem a qualidade da gestão e fiscalização. Uma política de fiscalização eficiente garante segurança no processo, evita apurações de responsabilidade e geram informações gerenciais que embasam o planejamento de novas contratações. Um bom planejamento pode inclusive amenizar o impacto financeiro que os contratos têm no orçamento institucional.



OBJETIVOS DA INICIATIVA

O objetivo dessa iniciativa está vinculado aos objetivos e resultados da pesquisa de campo abaixo apresentados:

01

Identificar, na ótica dos fiscais e gestores, quais as dificuldades encontradas durante o processo de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFRN campus Ipangaçu;

02

Descrever procedimentos e ações realizadas no desenvolvimento do processo de demonstrar as percepções dos agentes fiscalizadores sobre o desenvolvimento do processo, como avaliam o seu conhecimento, o apoio administrativo, quais as dificuldades que enfrentam e pontos fortes que existem;

03

Identificar sugestões que potencializem o processo e a política institucional de fiscalização de contratos de serviços de mão de obra terceirizada do IFRN.



PROPOSTAS

- 01 Aplicar os procedimentos de designação, conforme IN 05/2017 SEGES/MPDG;
- 02 Adequar à emissão de portarias e segregar as atribuições dos fiscais conforme determina a IN nº 05/2017EGES/MPDG;
- 03 Padronizar procedimentos de gestão e fiscalização contratual;
- 04 Manter calendário permanente de capacitação para os fiscais e gestores dos contratos;
- 05 Manter calendário permanente de reuniões institucionais entre gestores e fiscais para a troca de experiência;
- 06 Realizar reuniões com a empresa durante a execução do contrato;
- 07 Centralizar a gestão de contratos em setor sistêmico no âmbito do IFRN – Criação da DIGECON



PROPOSTA 1

Aplicar os procedimentos de designação, conforme IN 05/2017 SEGES/MPDG;

OBJETIVO

Seguir as orientações da IN 05/2017 quanto à escolha e preparação dos fiscais.

EXECUTOR

PROAD
DIGECON
COFINC

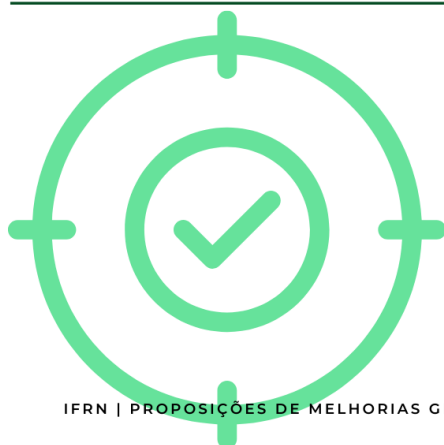
FERRAMENTAS

Portarias;
Cursos de capacitação básica em vídeo.



POR QUÊ?

Atualmente a escolha do fiscal é concentrada em um único grupo de servidores lotados em setores específicos, escolhidos sem uma avaliação do perfil profissional e real disponibilidade para executar a tarefa de forma efetiva. Além disso, não lhes é dada ciência nem ofertadas capacitações prévias, conforme estabelecido no § 1º e § 2º do artigo 41 da IN 05/2017EGES/MPDG. É responsabilidade da Administração preparar o fiscal e gestor para a assunção da função, capacitando-os e ofertando as ferramentas necessárias para uma fiscalização diligente que minimize os riscos de responsabilização.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Fiscal capacitado previamente e ciente de sua responsabilidade, apto a acompanhar o contrato de forma efetiva.



PROPOSTA 2

Adequar à emissão de portarias e segregar as atribuições dos fiscais conforme determina a IN nº 05/2017;

OBJETIVO	EXECUTOR	FERRAMENTAS
Segregar os tipos de fiscalização técnica, administrativa e de gestão	PROAD DIGECON COFINC	Portarias; Manuais; Matriz de responsabilidades



POR QUÊ?

Embora o modelo atual cumpra parcialmente a determinação da IN 05/2017 SEGES/MPDG o acúmulo das funções técnicas e administrativas em um único servidor gera sobrecarga de trabalho, em virtude da vultuosidade e complexidade dos procedimentos de fiscalização principalmente em contratos com terceirização de mão de obra. A sobrecarga eleva os riscos de falhas e ingerências durante o processo.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Evitar o acúmulo de funções em um único servidor;
Dividir funções entre os agentes fiscalizadores para aumentar a efetividade do acompanhamento contratual;

PROPOSTA 3

Padronizar procedimentos de gestão e fiscalização contratual;

OBJETIVO	EXECUTOR	FERRAMENTAS
Padronizar o instrumento de controle de gestão e da fiscalização contratual a nível institucional.	PROAD DIGECON	Manuais institucionais; Modelagens de processo; Construção de Procedimentos Operacionais (POPs.) Padrões



POR QUÊ?

Fiscais e gestores que acompanham a execução contratual não possuem um instrumento padrão de controle, o que gera uma multiplicidade de formas de realizar a mesma tarefa, por vezes baseadas apenas em um julgamento pessoal. Por não estar normatizado desvios e falhas do processo elevam o risco de inexecução de procedimentos necessários a fiscalização que afastam a possibilidade de responsabilização dos agentes e da Administração.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Normatizar, organizar e consolidar modelos de documentos e procedimentos operacionais institucionais, para orientar os agentes fiscalizadores, dando-lhes segurança na execução de suas atribuições; Gerar transparência, confiabilidade e tratamento isonômico na execução dos procedimentos junto aos prestadores de serviços, usuários e a sociedade.



PROPOSTA 4

Manter calendário permanente de capacitação para os fiscais e gestores dos contratos;

OBJETIVO	EXECUTOR	FERRAMENTAS
Oferecer capacitação contínua para os gestores e fiscais.	PROAD DIGECON	Formulários e encontros para definir qual a profundidade da necessidade de capacitação; 5W2H para estruturar aplicação do curso;



POR QUÊ?

Preparar e capacitar os agentes fiscalizadores é dever da Administração, que deve ofertar capacitação e as ferramentas necessárias para execução de suas atribuições. Além da capacitação prévia é válido promover capacitações de pontos técnicos específicos e reciclagens com conteúdo alinhados as reais necessidades dos agentes voltados tanto para a teoria como para operacionalização do processo.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Elevar o nível de conhecimento dos agentes sobre a temática e legislação que circundam o temas de gestão e fiscalização contratual;
Diminuir riscos inerentes à fiscalização provenientes de ingerências e falta de preparação;
Evitar prejuízos financeiros decorrentes de ações judiciais e apuração de responsabilidade em decorrência da falta de preparação dos agentes.



PROPOSTA 5

Manter calendário permanente de reuniões institucionais entre gestores e fiscais para a troca de experiência.

OBJETIVO	EXECUTOR	FERRAMENTAS
Compartilhar experiências, avaliar e sugerir melhorias nos instrumentos de fiscalização e no processo de gestão.	DIGECON Gestores de contratos.	<i>Brainstorming</i> para levantar os problemas; Votação Múltipla para decidir pautas; 5W2H como plano de ação



POR QUÊ?

Não existe calendário institucional para discussões sobre a política de gestão e fiscalização e seus procedimentos. Promover encontros é uma forma válida de disseminar conhecimento, procedimentos, promover a interação e criar ambientes de debates e avaliações dos processos. Inicialmente poderiam ser realizados encontros em um intervalo menor para construção dos manuais e procedimentos que passariam a ser semestrais após a consolidação.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Disseminar conhecimento e informações.
Estimular a troca de experiência entre os agentes fiscalizadores;
Avaliar a política de gestão e fiscalização de contratos para aprimorá-la constantemente;



PROPOSTA 6

Realizar reuniões com a empresa durante a execução do contrato;

OBJETIVO

Garantir os resultados previstos nas cláusulas contratuais.

EXECUTOR

DIGECON
Gestores de contratos.
Fiscais de contratos

FERRAMENTAS

Cronograma apresentado junto com o plano de fiscalização na reunião inaugural do contrato.



POR QUÊ?

Deve ser mantida comunicação com a empresa prestadora do serviço para facilitar a tratativa de assuntos referentes a execução contratual e alinhá-las as exigências contidas no contrato e instrumentos convocatórios. A intenção é que as reuniões tenham um caráter colaborativo e ocorram preliminarmente de forma trimestral, para avaliar a execução do objeto de forma geral, apresentar os resultados de medições dos meses anteriores e tratar de assuntos diversos tudo com o devido registro em atas.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Melhoria da comunicação com as prestadoras de serviço;
Mitigar de riscos por descumprimento de cláusulas contratuais;
Melhoria da execução dos serviços contratados



PROPOSTA 7

Centralizar a gestão de contratos em
setor sistêmico no âmbito do IFRN –
Criação da DIGECON

OBJETIVO

Criação de setor sistêmico para gerir a política de gestão contratual no âmbito do IFRN.

EXECUTOR

IFRN
PROAD



FERRAMENTAS

Estudos Técnicos;
Formação de comissões;
Buscas por novas CDs e FGs
para compor a equipe dos
setores.

POR QUÊ?

Embora seja aqui apresentada como última proposta, ela é necessária para a realização e consolidação das demais apresentadas. Atualmente as ações de gestão de contratos estão mescladas com diversas outras atribuições da PROAD e falta, principalmente aos gestores contratuais, um apoio na tratativa de assuntos relacionados à gestão.

A política institucional de gestão e fiscalização de contratos só irá evoluir quando houver um setor específico para aplicá-la.



RESULTADOS PRETENDIDOS

Centralização em setor específico da aplicação da política institucional de gestão e fiscalização de contratos.

Setor promotor da normatização, organização e consolidação de modelos, documentos e procedimentos operacionais institucionais relativos a contratos;
Ofertar apoio administrativo adequado aos gestores e fiscais.

CONCLUSÃO

As proposições apresentadas são resultados das análises colhidas das entrevistas realizadas, da vivência e atuação da pesquisadora na gestão de contratos, amparadas pela literatura e legislação sobre o tema.

O objetivo é de colaborar para que o IFRN reforce a imagem de organização, que já possui, e alcance o seu máximo nível de excelência também na gestão de seus contratos.

Todas as proposições aqui apresentadas podem ser aplicadas em demais instituições regulamentadas pelas mesmas legislações de compras e contratações.



Elaborado com base na referência a seguir:

DE FARIAS, C. P. S.; ALMEIDA, C. A. S. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: Análise do processo no IFRN campus Ipanguaçu. 2022. 106 f. Produto técnico. Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública – PROFIAP-UFERSA. UFERSA, Mossoró, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONTATO

Carla Patrícia Silva de Farias
Assistente em administração – IFRN campus Ipanguaçu
E-mail: carla.farias@ifrn.edu.br
Tel: (84) 99148-7039

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alano Soares de Almeida
Docente do PROFIAP/UFERSA
<http://lattes.cnpq.br/4505702122537041>