



ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

Programa de Mestrado em Administração Pública

Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS:

Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras

Belo Horizonte

2020

Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS:

Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Kamila Pagel de Oliveira

Belo Horizonte

2020

P667f Pires, Adriane Margareth de Oliveira Santana.
Fiscalização de contratos [manuscrito] : um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras / Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires. – 2020.
[10], 141 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Bibliografia: f. 130-138

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Serviço público – Minas Gerais. 3. Controle administrativo – Minas Gerais. 4. Contrato administrativo – Terceirização – Minas Gerais. 5. Universidade - Minas Gerais. I. Oliveira, Kamila Pagel de. II. Título.

CDU 35(815.1)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos dezoito de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras**", elaborada por **ADRIANE MARGARETH DE OLIVEIRA SANTANA PIRES**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora **Kamila Pagel de Oliveira (FJP) - Orientadora**, Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Avaliador**, Doutora **Simone Cristina Dufloth (FJP) – Avaliadora** e Doutor **Daniel Calbino Pinheiro (UFSJ) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.


Professora Doutora **Kamila Pagel de Oliveira (FJP) - Orientadora**


Professor Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Avaliador**


Professora Doutora **Simone Cristina Dufloth (FJP) – Avaliadora**


Professor Doutor **Daniel Calbino Pinheiro (UFSJ) – Avaliador**

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior que me guia, por me sustentar em todos os momentos da minha vida.

À Universidade Federal de São João del Rei, pela benevolência ao permitir a redução da minha jornada de trabalho, facilitando a realização desta pós-graduação em nível de mestrado.

À Fundação João Pinheiro, pelos dois anos que passei nesta conceituada Instituição, aprimoramento meus conhecimentos e vivenciando momentos de aperfeiçoamento pessoal, acadêmico e profissional.

A minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Kamila Pagel de Oliveira, pela generosidade, presteza, pelo carinho e respeito com que abraçou a mim e ao projeto que culmina nesta dissertação.

Aos professores da Pós-graduação e, de modo singular,

A todos os fiscais de contrato da UFSJ e UFLA que contribuíram com esta pesquisa, sem a ajuda de vocês não conseguiria alcançar o resultado almejado deste trabalho.

Aos professores participantes da banca de defesa desta dissertação, Daniel Calbino Pinheiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Simone Cristina Dufloth pelas considerações realizadas de forma contributiva a este trabalho.

Aos meus colegas de curso, em especial a Julianne e Lívio.

A minha família, meu marido Christiano e meus filhos Luis Felipe e Laura, pelos momentos de compreensão, paciência, e ajuda emocional durante a ampla jornada de estudos e dedicação ao mestrado.

Aos meus queridos pais, Tereza e César; meus estimados irmãos, Jaqueline e César Júnio; a minha sogra Maria das Graças e a meu sogro Israel, pela torcida e pelo valioso apoio.

RESUMO

A terceirização de serviços tem sido amplamente utilizada nas organizações públicas. Para que seja efetivada, é necessário realizar o processo licitatório e, posteriormente, firmar o contrato administrativo. A partir de então, cabe às instituições designar os servidores que atuarão como fiscais de contrato e acompanharão a execução contratual, prezando pelo cumprimento das obrigações e dos deveres acordados nos instrumentos contratuais. Esses servidores devem agir com eficiência e comprometimento para garantir o uso adequado dos recursos públicos. Considerando-se a importância da função de fiscalizar os contratos terceirizados, planejou-se a condução desta pesquisa, com o objetivo principal de compreender a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional recebido para o cumprimento dessa função. Realizou-se um estudo de caso em duas instituições federais de ensino, utilizando-se da pesquisa documental e de campo, por meio da aplicação de questionário e realização de entrevistas junto aos fiscais de contrato. A partir da análise dos dados, identificaram-se as fragilidades existentes no processo de designação, treinamento e capacitação dos fiscais de contrato, bem como as demandas mais relevantes para o desempenho da função. Foi possível elucidar as maiores dificuldades e desafios durante a realização das atribuições. Ademais, evidenciaram-se as percepções dos fiscais sobre a estrutura organizacional que acomoda a fiscalização, bem como o apoio institucional que recebem durante o acompanhamento do contrato. Dessa forma, detectou-se que os fiscais carecem de contínuo aprendizado, mediante oferta de cursos de capacitação. Verificou-se, também, que alguns fiscais lidam com dificuldades de trabalhar com sobrecarga de tarefas; carecem de tempo adequado para o exercício da função; passam por constrangimentos advindos da interação com outros setores; bem como necessitam de um setor de apoio à fiscalização. Constatou-se que as instituições precisam aprimorar as condições de trabalho, oferecendo aos fiscais um melhor apoio institucional para a condução de suas atividades. A contribuição deste estudo para as duas Instituições pesquisadas foi a de realçar e equiparar dificuldades, similares, carências e outros assuntos apontados pelos fiscais de contratos. Ofertou-se um estudo mais específico e robusto referente a atuação destes servidores responsáveis pelo acompanhamento da execução dos contratos terceirizados. Além disso, pode servir como suporte decisório e administrativo para outras organizações públicas, à luz das informações coletadas. Em relação à sugestão de novos estudos, há de ponderar a realização de pesquisas em outras organizações públicas, a fim de verificar se o cenário

vislumbrado referente à atuação dos fiscais destas duas universidades se repete em outras instituições.

Palavras-chave: Administração Pública. Execução Contratual. Fiscalização de contratos. Fiscal de Contrato. Terceirização.

ABSTRACT

Outsourcing has been widely used in public organizations. For it to take effect, it is necessary to carry out the bidding process and, subsequently, sign the administrative contract. From then on, it is up to the institutions to designate the civil servants who will act as contract inspectors and monitor the contractual execution, valuing the fulfillment of the obligations and duties agreed in the contractual instruments. These civil servants must act efficiently and committed to guarantee the proper use of public resources. This research was planned considering the importance of inspecting outsourced contracts function with the main objective of understanding the dynamics of contract inspectors performance as well as the structure and the institutional support received to fulfill this function. A case study was carried out in two federal educational institutions, using documentary and field research, through the application of a questionnaire and interviews with contract inspectors. From data analysis the existing weaknesses of designation, training and qualification processes for contract inspectors were identified, also the most relevant demands to perform this function. It was possible to elucidate the greatest difficulties and challenges during the performance of the assignments. Additionally, the inspectors' perceptions of the organizational structure that accommodates the inspection became evident and the institutional support they receive during the contract monitoring. Therefore, it was evidenced the inspectors lack of continuous learning through training courses offering. It was also identified that some inspectors deal with difficulties due to task overload; lack of adequate time to exercise the function; constraints arising from the interaction with other sectors and no inspection support sector. The study reveals that institutions need to improve working conditions, offering inspectors better institutional support for conducting their activities. The contribution of this study to the two institutions surveyed was to highlight and equate similarities, difficulties, deficiencies and other issues mentioned by contract inspectors. A more specific and robust study was offered regarding the performance of these servers responsible for monitoring the execution of outsourced contracts. In addition, it can contribute as decision and administrative support for other public organizations, in light of the information collected. Regarding new studies, it is necessary to consider conducting research in other public organizations to verify whether the envisaged scenario regarding the performance of the inspectors of these two universities is recurrent.

Keywords: Public Administration. Contractual execution. Supervision of contracts. Contract fiscal. Outsourcing.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMÁTICA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 <i>Objetivo principal</i>	13
1.2.2 <i>Objetivos secundários</i>	13
1.3 JUSTIFICATIVA.....	14
1.4 PRESSUPOSTOS.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.1.1 <i>Importância crescente da fiscalização em função da terceirização</i>	16
2.1.2 <i>Legislações pertinentes à fiscalização de contratos</i>	20
2.1.3 <i>Da designação e atuação dos fiscais de contratos</i>	24
2.1.4 <i>Atribuições dos fiscais de contratos</i>	29
2.1.5 <i>Do acompanhamento da execução contratual</i>	32
2.1.6 <i>Resultados de outros trabalhos e pesquisas sobre a fiscalização de contratos</i>	36
2.2 IMPORTÂNCIA DO TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO PARA UMA ATUAÇÃO EFETIVA DOS PROFISSIONAIS.....	41
3 METODOLOGIA	47
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E DAS INSTITUIÇÕES DEFINIDAS PARA O ESTUDO DE CASO.....	47
3.2 PESQUISA DOCUMENTAL.....	47
3.3 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....	49
3.4 PESQUISA DE CAMPO.....	50
3.4.1 <i>Aplicação dos questionários</i>	50
3.4.2 <i>Entrevistas</i>	52
4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	56
4.1 DETALHAMENTO DO PERFIL DOS FISCAIS DE CONTRATO.....	56
4.2 DA DESIGNAÇÃO E ACEITAÇÃO DA FUNÇÃO DE FISCAL DE CONTRATOS.....	67
4.3 CONHECIMENTO ACERCA DAS LEGISLAÇÕES QUE CIRCUNDAM A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	73
4.4 AÇÕES DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS FISCAIS DE CONTRATO.....	76
4.5 EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES PELOS FISCAIS E A INTERAÇÃO ENTRE OS SEUS PARES.....	90
4.6 TEMPO PARA REALIZAÇÃO DAS TAREFAS E SOBRECARGA DE ATIVIDADES PELOS FISCAIS.....	97
4.7 QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS EMPRESAS TERCEIRIZADAS.....	102
4.8 PRINCIPAIS DIFICULDADES E DESAFIOS VIVENCIADOS NA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	103
4.9 PERCEPÇÃO DOS FISCAIS SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL QUE ACOMODA OS CONTRATOS TERCEIRIZADOS.....	112
4.10 AVALIAÇÃO DO APOIO INSTITUCIONAL RECEBIDO PELOS FISCAIS DE CONTRATO.....	121
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	130
APÊNDICES	139
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS FISCAIS DE CONTRATO	139
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	148
APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	149

1 INTRODUÇÃO

A possibilidade de terceirização no setor público foi promulgada pelo Decreto-Lei nº 200/67, que previa que a Administração Pública se utilizasse sempre que possível da execução indireta de algumas atividades, mediante contrato, e desde que satisfeitas determinadas condições. A Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do artigo 37, permitiu a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, mediante lei específica, prevendo-se licitação e regras para os contratos a serem realizados.

Para que a terceirização de serviços no Brasil ocorra nos órgãos públicos, conforme rege a Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, é necessário licitar empresas para a prestação de serviços terceirizados continuados, a fim de alocarem, nos órgãos públicos, os cargos que não são mais passíveis de realização de concurso público, *e.g.* faxineira, vigilante, motorista, eletricitista, recepcionista, dentre outros (BRASIL, 1998). Esses serviços são realizados a partir de contratos administrativos e buscam atender as demandas de atividades-meio das instituições.

Em relação às contratações públicas, uma vez firmados os contratos administrativos, ancorando-se nos artigos 58, 67 e 73 da Lei nº 8.666/93, há obrigatoriedade, por parte das Instituições, de designar servidores públicos para atuarem como fiscais e acompanhar a execução contratual. Ribeiro (2014) adverte que a simples contratação não atende à finalidade, se a Administração Pública não exigir da empresa contratada a adequada e correta prestação dos serviços contratados.

Destaca-se que, em 2017, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Instrução Normativa 05, de 25 de maio de 2017 (IN 05/2017), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratações de serviços, sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Esta, por sua vez, revogou a antiga Instrução Normativa 02, de 30 de abril de 2008 e realizou alterações e inserção de procedimentos, a fim de melhorar e conceber avanços às contratações públicas.

Os tipos de fiscais, conforme rege a IN 05/2017, que fiscalizarão os contratos terceirizados são: o gestor de contrato, o fiscal administrativo, o fiscal técnico, o fiscal setorial (se necessário) e a fiscalização pelo público usuário. Esses fiscais possuem a incumbência de verificar o cumprimento das obrigações e responsabilidades contratuais. Nesse sentido,

Conceição (2019) ressalta que os agentes públicos à frente da fiscalização dos contratos possuem a missão de representar a Administração Pública durante todo o acompanhamento da execução do contrato.

As atividades de fiscalização da execução contratual, conforme definido pela IN 05/2017, compõem um conjunto de ações que tem por objetivos aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados; verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; prestar apoio à instrução processual e encaminhar documentação para formulação de procedimentos diversos. Dessa forma, todas as tarefas conferidas aos fiscais de contrato objetivam garantir o cumprimento aos princípios básicos da administração (MOTA, 2017).

De acordo com Marinho (2012), para que a gestão de contratos seja eficiente e haja o cumprimento do seu objetivo, que é prestar um serviço de qualidade à Administração Pública, é primordial que seja realizada, seguindo uma sistematização de rotinas e efetuando ações para controlar e aferir a execução do contrato. Há de se ressaltar que os fiscais devem trabalhar com afinco e responsabilidade, atendendo às expectativas da população que espera um bom aproveitamento dos recursos públicos.

Destacando sobre os desafios da gestão universitária, com foco nos contratos terceirizados, observa-se uma movimentação no sentido de maior amplitude de cargos passíveis de terceirização. Atualmente há permissão de contratação de professor substituto, nos casos previstos por lei, por um período máximo de dois anos nas instituições de ensino federal. Contudo, a discussão proposta e latente pelo governo é sobre a possibilidade de permitir a contratação de profissionais também das atividades-fim nas universidades públicas federais. Tal medida ampliará o volume de trabalho de fiscalização de contratos, bem como aumentará a demanda de servidores para acompanhar a execução de tais contratos nas organizações públicas.

Por outro lado, diante do cenário de reforma administrativa, a tendência é de que haja um quadro ainda mais enxuto de servidores efetivos nas universidades públicas federal, considerando a maior tendência por contratação de colaboradores terceirizados e menor oferta de concursos para as carreiras de docente e técnico administrativo. Esses fatores implicam em elevação dos desafios e limites para a gestão e fiscalização dos contratos.

Compreende-se, assim, que a busca pela maior qualidade da execução desses gastos com a terceirização deve ser uma das prioridades administrativas, sob o ponto de vista da

eficiência operacional. Ressalta-se que, por meio de boas práticas de fiscalização, os órgãos públicos são capazes de alcançar um resultado positivo e eficiente das contratações públicas, seja zelando pelo cumprimento das cláusulas contratuais, bem como afastando a má administração e o desperdício de recursos públicos. Essas ações contribuem para a preservação da integridade patrimonial do Estado.

Cumpra salientar que uma das dificuldades relativas à fiscalização de contratos é identificar servidores públicos que estejam preparados para realizar as atribuições inerentes a essa função, bem como capacitá-los durante o acompanhamento do contrato. (VIEIRA *et al.*, 2010).

Sendo assim, considerando a importância da figura desses fiscais de contrato, no que se refere ao impacto das suas atividades para a boa administração desses instrumentos contratuais, optou-se por conduzir esta pesquisa, com foco na sua atuação dentro das instituições objeto de estudo.

1.1 Problemática

A questão problema deste estudo é a seguinte: Como os fiscais de contrato realizam as suas atribuições, e como eles percebem a estrutura e o apoio da Instituição durante o acompanhamento do contrato?

O plano de análise, a partir do qual se organiza esta pesquisa, refere-se ao universo de atuação dos fiscais de contratos, servidores públicos de duas universidades federais do Estado de Minas Gerais: Universidade Federal de São João del Rei e Universidade Federal de Lavras.

O critério para a escolha da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ) foi a facilidade de acesso à organização e aos próprios fiscais de contratos, considerando-se que a pesquisadora é servidora pública dessa instituição. Tal fato proporcionou maior celeridade na coleta das informações. Para fins informativos, é válido esclarecer que a UFSJ possui três *campi* na cidade de São João del Rei, Minas Gerais (Campus Dom Bosco, Campus Tancredo Neves e Campus Santo Antônio) e mais três *campi* também localizados no mesmo Estado, estando um na cidade de Sete Lagoas – Campus Sete Lagoas, um na cidade de Ouro Branco – Campus Alto Paraopeba e o último em Divinópolis – Campus Centro Oeste Dona Lindu.

A opção pela segunda Instituição, Universidade Federal de Lavras (UFLA), foi motivada pela maior proximidade com a UFSJ, o que facilitou a realização das entrevistas e dos contatos realizados pela pesquisadora.

A perspectiva abordada é o conhecimento da ótica do fiscal de contrato (gestor, técnico e administrativo) inserido nessas Instituições, buscando consolidar as informações prestadas pelos participantes numa descrição panorâmica da força de trabalho dispendida, visando identificar as principais dificuldades e os desafios vivenciados por esses fiscais.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo principal

O objetivo principal de se realizar esta pesquisa é compreender a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional direcionados ao cumprimento dessa função.

1.2.2 Objetivos secundários

São estes quatro objetivos secundários que se propôs atender nesta pesquisa:

a) Traçar o perfil dos fiscais de duas universidades federais mineiras, descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados, analisando-se as informações referentes a idade, cargo, formação acadêmica, quantidade de anos no serviço público, tempo de experiência como fiscal, dentre outras informações.

b) Verificar a percepção dos fiscais de contratos acerca de sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização, bem como conhecer as demandas referentes à função que exercem.

c) Identificar quais são as principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais nessa função, inclusive, elencar as atividades que os fiscais de contrato possuem maior dificuldade em realizar.

d) Levantar, junto aos fiscais de contrato, as percepções sobre a estrutura organizacional que acomoda os contratos terceirizados, bem como a avaliação deles no que se refere ao apoio institucional recebido durante o acompanhamento dos contratos.

1.3 Justificativa

A temática desta dissertação, que aborda a fiscalização de contratos administrativos, é uma realidade no contexto interno de qualquer organização pública, sendo vários os servidores das instituições federais atuantes nessa esfera.

Com o crescimento das Universidades Federais, principalmente com a abertura dos campi fora de sede, foi necessário licitar para essas unidades os serviços continuados com locação de mão de obra para o bom funcionamento de suas atividades. Consequentemente, ampliou-se o número de contratos das Instituições, o quantitativo de fiscais e as dificuldades no gerenciamento de tais contratos.

Destaca-se que os gastos com os contratos terceirizados compõem uma parcela da verba de custeio disponível pelos órgãos públicos. Pelo fato de o Brasil se encontrar em um cenário de crise econômica, constatadas principalmente na esfera pública, vem ocorrendo um contínuo corte das verbas orçamentárias. Essa situação tem afetado, principalmente, as universidades públicas federais, trazendo à tona a importância pela busca da eficiência dos gastos públicos e da qualidade e responsabilidade na distribuição dos recursos disponíveis para pagamento desses serviços terceirizados.

Fazendo um elo entre o cenário de cortes orçamentários vivenciados pelas universidades federais e o volume orçamentário necessário para pagamento dos contratos terceirizados continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, destaca-se a relevância do papel dos fiscais de contrato neste contexto. Isso porque eles são os responsáveis pelo acompanhamento da execução contratual, contribuem para que se realize um bom emprego das verbas públicas, se alcancem dos princípios da economicidade e da eficiência almejados pela Administração Pública.

Considerando-se o referido contexto, este trabalho pode auxiliar as Instituições pesquisadas a realizarem adequado planejamento de investimentos nesses grupos de servidores, capacitando-os e treinando-os de tal maneira que estejam mais qualificados e competentes para o exercício de suas atribuições.

Presumiu-se que o conjunto de informações captado neste estudo possa ser útil para que as organizações obtenham ganhos na qualidade final do acompanhamento e da execução dos trabalhos, bem como contribuir para que haja maior eficiência, inclusive, nos gastos dispendidos nessas contratações públicas.

Cumprе realçar que nas duas instituições pesquisadas não há registro de estudos voltados à fiscalização de contratos, carecendo esse tema de uma pesquisa que abranja os contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra. Ademais, verifica-se o crescente número de dissertações e artigos voltados para esse assunto, expondo as peculiaridades e dificuldades existentes no processo de fiscalização dos contratos terceirizados, bem como dos próprios fiscais de contrato que estão à frente dessa atividade.

1.4 Pressupostos

Os pressupostos que orientam a pesquisa são:

Pressuposto 01: Os fiscais de contrato, em sua maioria, não são preparados e capacitados previamente à designação para o exercício da função e, no labor de suas atribuições de fiscalização, lidam com a dificuldade para assimilar, acompanhar e colocar em prática todas as atualizações e mudanças das legislações que circundam os contratos administrativos terceirizados. Esses profissionais vão se formando e se tornam mais bem preparados para o exercício da função à medida que atuam e conforme as capacitações e treinamentos que realizam.

Pressuposto 02: Nas instituições pesquisadas carece-se de uma melhoria da padronização de documentos e procedimentos, bem como de implantação de um arranjo corporativo coordenado, munido de liderança para assentar problemas e demandas dos fiscais de contrato.

Este trabalho de pesquisa está organizado, sequencialmente, com introdução (problemática, objetivo, justificativa e pressupostos); referencial teórico; metodologia; apresentação, análise e discussão de resultados; considerações finais; referências e anexos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se o embasamento teórico sobre a temática fiscalização de contratos terceirizados na Administração Pública. De forma complementar e sucinta aborda-se a importância do treinamento e desenvolvimento para uma atuação efetiva desses profissionais, tendo em vista a necessidade de capacitação continuada para adequado desempenho da função.

2.1 Fiscalização de contratos terceirizados na Administração Pública

Neste tópico as informações circundam o universo da fiscalização dos contratos terceirizados, a importância da fiscalização desses contratos, a legislação, importância designação e atribuições inerentes. Explana-se primeiramente sobre a importância crescente da fiscalização em função da terceirização. Segue-se a abordagem sobre as principais legislações que envolvem e direcionam os trabalhos dos fiscais de contrato. A seguir, discorre-se sobre a designação, a atuação e as atribuições desses servidores. Na sequência, inclui-se um tópico sobre acompanhamento da execução do contrato, incluindo-se resultados de outros trabalhos e pesquisas já realizados sobre o tema.

2.1.1 Importância crescente da fiscalização em função da terceirização

A terceirização contribui para que a Administração Pública possa se ater com mais afinco a sua atividade principal, contratando empresas terceirizadas para executar as atividades de apoio, buscando consolidar uma parceria produtiva entre ambas as partes em prol de boa gestão pública (OLHER, 2013). Segundo Marcelino (2009, p. 57), a terceirização é “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outros”.

Veloso (2017) afirma que a possibilidade de terceirização na administração direta, autárquica e fundacional da União está bastante ampliada e abrange grande parte das atividades de apoio aos respectivos órgãos e entidades.

Dados divulgados no relatório consolidado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) informam que o Brasil contabilizava, no ano de 2014, 12,5 milhões de vínculos ativos nas atividades tipicamente terceirizadas, e 35,6 milhões nas tipicamente contratantes. A partir desses dados, pôde-se observar que os colaboradores terceirizados correspondem a 35,1% dos vínculos de trabalho formal no Brasil (IPEA, 2018).

Considerando o crescimento da terceirização no Brasil, Fernandes (2017) aponta o processo de fiscalização de contratos como algo peculiar, por seu caráter complexo e heterogêneo, tendo em vista a gama de serviços que podem ser contratados.

A adoção da terceirização na esfera pública possui vantagens relacionadas à otimização de custos e ao aumento da competitividade, na priorização das atividades-fim da organização. Para que essas vantagens sejam efetivamente alcançadas, o serviço terceirizado deve ser prestado de forma adequada e com o nível de excelência esperado. Destaca-se que o controle da qualidade dos serviços prestados é atribuição do governo, implicando necessidade da gestão de contratos (SILVEIRA, 2017).

Contudo, não se pode desconsiderar que o processo de terceirização também ocasiona algumas desvantagens, tais como: formação de empresas terceirizadas como forte poder de barganha frente às contratantes; aumento da quantidade de fornecedores a serem controlados pela contratante; desencadeamento de custos adicionais no momento de mudanças de parceiros; descentralização do poder de determinadas áreas operacionais; resistências internas; dificuldade de estabelecer parcerias; vinculação de fornecedor; e dificuldade de gerenciar contratos (REZENDE, 1997 e BRASIL, 1993).

Fernandes (2017) ressalta que, mediante o crescimento da terceirização no Brasil, é bastante peculiar o processo de fiscalização de contratos, dada a variedade e complexidade dos serviços contratados, bem como a responsabilidade cabível ao fiscal de contrato. Inclusive, Silva (2015, p. 76) pontua que “as decisões do TCU intensificam a relevância da fiscalização e justificam porque a etapa da execução do contrato é uma das mais complexas atividades da Administração Pública”.

Castro (2010) considera não bastar que os órgãos públicos realizem um certame licitatório eficiente, devendo, posteriormente, prezar por uma efetiva fiscalização do contrato, a fim de garantir os objetivos traçados para o serviço contratado. Costa (2013) argumenta que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalização do contrato é uma obrigação, e que esta não pode esperar o término do contrato para a aferição do objeto contratado.

O acompanhamento e a fiscalização dos contratos constituem, pois, um dever da Administração Pública, conforme Artigo 58, inciso III, e artigo 67 da Lei 8.666/93, visto que objetiva assegurar-se de que o objeto contratado seja recebido ou executado a contento e as obrigações decorrentes sejam realizadas no tempo e modo devidos além de as cláusulas contratuais serem rigorosamente observadas. Almeida (2009, p. 61) dimensiona os difíceis percalços da fiscalização contratual, conforme transcrição seguinte:

A fiscalização constitui parcela importante da execução dos contratos administrativos. O correto exercício da fiscalização contratual representa muito da possibilidade de uma contratação atingir verdadeiramente seu propósito ou não. Não são raros os casos em que um processo de gestão caracterizado por uma licitação bem conduzida, culminando em um contrato bem elaborado, termina por malograr como resultado de deficiente fiscalização contratual. A fiscalização contratual, nesse sentido, constitui, de fato, verdadeiro “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos.

Ademais, existem outros fatores que impedem a realização satisfatória e íntegra dos serviços terceirizados pela Administração Pública, uma vez que esta é desprovida de uma gestão eficiente, com padrões modernos de planejamento, organização, controle e fiscalização. Nesse sentido, Gonçalves (2006, p. 24) destaca:

A Administração Pública tem enfrentado muitos problemas para executar seus contratos com empresas terceirizadas, tendo em vista que o nível de qualidade das contratadas nem sempre é o desejável. Portanto, a decisão da contratação precisa ser planejada pela Administração para não comprometer o serviço prestado à comunidade.

Além de a terceirização impor às organizações públicas o dever (não discricionário) de fiscalizar, de forma eficiente, os contratos administrativos firmados, ainda impacta o acréscimo de responsabilidades, demandando uma gestão pautada em eficácia e atenção pelos gestores públicos (MANARINO, 2017).

Com efeito, a deficiência no monitoramento dos contratos gera efeitos negativos, tais como a precarização do serviço (causada pela alta rotatividade e a falta de qualificação dos funcionários contratados) e a do próprio trabalho (pela eventual fraude aos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados) (MANARINO, 2017, p. 19).

A autora ressalta que, mesmo efetuando a terceirização de algumas atividades na organização, a administração pública não está isenta de obrigações. Sendo assim, uma vez identificada a ocorrência de fraudes a direitos trabalhistas dos colaboradores terceirizados,

esses prejuízos poderão ser cobrados ou da empresa prestadora dos serviços terceirizados, ou da própria instituição pública (de forma subsidiária) que firmou o contrato, em especial, quando não existir fiscalização, ou quando esta não foi efetuada com a devida responsabilidade.

A fiscalização efetiva de contratos gera eficiência na gestão das entidades, como contratante não se pode aceitar objeto com especificações diversas das previstas em contrato, impondo-se uma acurada fiscalização com o intuito de evitar que o contratado execute objeto fora das especificações. (RIBEIRO, 2014, p. 15).

Acrescenta Lima (2017) que a fiscalização dos contratos administrativos tem demonstrado ser um dos pontos mais frágeis na Administração Pública. Isso se confirma nas situações veiculadas na mídia sobre problemas e ocorrências identificados durante processos de licitação e dos termos contratuais (a exemplo de obras públicas superfaturadas e inacabadas, compras de bens inadequados e com sobrepreço e envolvimento de agentes públicos em irregularidades). Somam-se a essas ocorrências as constantes auditorias realizadas pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU, bem como da Controladoria Geral da União - CGU) que apontam inúmeras irregularidades na conta do gestor público.

Na prática, observa-se que a administração pública, algumas vezes, demanda atenção maior na fase de licitação, ficando para segundo plano a etapa de controle e fiscalização dos contratos. Seguindo esse raciocínio, Furtado (2012) complementa que a atividade de fiscalização de contratos acaba sendo percebida por alguns agentes públicos como secundária. Isso implica, por vezes, um afrouxamento da atenção dispensada a essas atividades. Essa postura pode desencadear graves consequências para a organização, inclusive, quanto à responsabilidade do servidor público pelos atos administrativos inadequados (VIEIRA *et al.*, 2010).

Esta consideração reforça a importância da fiscalização dos contratos:

O desejável da boa gestão é atuar sobre os problemas antes que eles causem estragos de difícil reversão, instalando assim um ambiente preventivo. É mais econômico e saudável para todos os atores envolvidos essa diretriz, prejudicando menos a execução de serviços públicos de excelência para o cidadão. Mas, fazer uma gestão preventiva também demanda técnicas e análises, a luz da gerência de riscos, e com treinamento de pessoal (RIBEIRO, 2014, p. 10).

Sendo assim, o bom gestor há de se atentar à legislação, treinar e capacitar adequadamente os atores envolvidos, visando prevenir riscos na execução das atividades assumidas.

2.1.2 Legislações pertinentes à fiscalização de contratos

No âmbito da Administração Federal, a contratação dos serviços terceirizados é regulada especificamente pelas bases legais e normativas. Essa base de legislações tem como objetivo a regulamentação e o auxílio para a realização das atividades de fiscalização dos contratos administrativos.

Os contratos administrativos são instrumentos que buscam a proteção do interesse coletivo e formalizam a relação do governo com os seus fornecedores, exigindo que os gestores públicos os gerenciem e fiscalizem. Ademais, os contratos devem estabelecer com precisão e clareza todas as condições para sua execução, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (BRASIL, 1993).

O contrato administrativo é considerado por Ribeiro (2014) um dos mais efetivos instrumentos de que dispõe o gestor público para o cumprimento de sua missão constitucional, mas há uma distinção e ao mesmo tempo uma conexão entre os termos gestão e fiscalização nesses contratos. Alves (2004) esclarece que a gestão de contratos se incumbe de efetuar ações e procedimentos de forma mais ampla, demandando uma atuação gerencial, atrelando-se a aspectos formais do processo de contratação como um todo; enquanto a fiscalização foca o acompanhamento da execução do contrato, sendo realizada in loco pelos fiscais de contratos.

A gestão de contratos é necessária em todas as fases que permeiam a contratação, sendo que cabe ao agente público proceder com atos de planejamento, coordenação, controle e avaliação da prestação dos serviços terceirizados contratados. Considerando uma primeira etapa, que pode ser denominada como a pré-contratual, há a elaboração do edital, minuta e a licitação. Já, na etapa seguinte, quando da assinatura do contrato, requer-se o efetivo acompanhamento da execução contratual, por meio de atos de instrução processual, envolvendo ações por parte do gestor em relação às prorrogações contratuais, reajustes, pagamentos, sanções; até a extinção propriamente do contrato (GONÇALVES, 2006).

O montante de legislações oriundas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão constituem as ferramentas de trabalho disponibilizadas pelo Governo (Quadro 1), para direcionar e estipular as principais atribuições dos fiscais de contratos, instruindo-os durante o processo das contratações públicas.

Quadro 1 - Principais legislações pertinentes às contratações públicas

Bases legais e normativas	Descrição
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.
Constituição da República Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988.	O Artigo 37, inciso XXI, estabelece que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante licitação pública.
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.
Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.
Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 9507, de 21 de setembro de 2018	Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018	Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.
Instrução Normativa nº 03, de 26 de maio de 2018	Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal.

Fonte: Elaborado pela autora.

É notório o crescimento quantitativo de orientações, instruções e outros normativos que abordam o tema fiscalização de contratos, no âmbito federal, bem como de documentos expedidos pelos órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União (CONCEIÇÃO, 2019).

Marinho *et al.* (2018) ressaltam que as normas instituem diretrizes e procedimentos relevantes para orientar os fiscais no acompanhamento dos contratos firmados entre a Administração Pública e as empresas prestadoras dos serviços terceirizados.

A Instrução Normativa nº 05/2017 é, dentre todos os demais, o principal instrumento de estudo, haja vista sua promulgação recente com diversas alterações e atualizações das atribuições dos fiscais de contrato. Ela trouxe modificações também nas diretrizes da contratação dos serviços. A assimilação e a realização das atividades referentes aos novos assuntos abordados nessa instrução impactam densamente na maneira de execução dos trabalhos dos fiscais.

Conforme constata Terra (2019), essa instrução normativa buscou melhorar o processo de planejamento nas aquisições e contratações de serviços no Executivo Federal. Nesse sentido, Mota (2017) destaca que o conhecimento desse processo, que envolve as contratações públicas, é ponto positivo e impacta de forma qualitativa a fiscalização dos contratos.

Segundo Moreno (2018), a IN 05/2017, que se refere ao processo de contratação de serviços terceirizados, perpassa duas fases: fase interna e a fase externa. A fase interna contempla a preparação, contendo o planejamento da contratação; já a fase externa discorre sobre o período de execução, considera a seleção do fornecedor e a gestão do contrato (foco desta pesquisa). Ressalta-se que a nova norma buscou o conteúdo da antiga Instrução Normativa (IN 2/2008), legando algumas novidades aos gestores públicos e outras às empresas privadas que participam das contratações dessa natureza.

No Quadro 2, descreve-se o processo de contratação de serviços de execução indireta, no âmbito da Administração pública federal, contemplando as suas fases, as etapas e os respectivos artigos que a IN 05/2017 acampa.

Quadro 2 – Fases e etapas do processo de contratação de serviços terceirizados e os artigos correspondentes da IN 05/2017

Fase	Etapa	IN 05/2017
Planejamento da Contratação	Estudos preliminares	Arts. 21 ao 24
	Gerenciamento de riscos	Arts. 25 e 26
	Termo de Referência ou Projeto Básico	Arts. 28 a 32
Seleção do fornecedor	Ato convocatório	Art. 34
	Parecer jurídico	Art. 36
	Adjudicação e homologação	Art. 37
	Formalização e publicação do contrato	Art. 38
Gestão do contrato	Gestão da execução do contrato	Arts. 39 ao 50
	Fiscalização técnica	
	Fiscalização administrativa	
	Fiscalização setorial	
	Fiscalização pelo público usuário	

Fonte: Moreno (2018, p. 47).

Esta nova norma – IN 05/2017 – substituiu a Instrução Normativa 02/2008 de 30 de abril de 2008 e passou a vigorar em 25 de setembro de 2017, destacando-se pela ênfase à fase de planejamento da contratação. A IN 02/2008 passou por várias alterações, sendo esta inicialmente alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009; na sequência, pela Instrução Normativa 4, de 11 de novembro de 2009; Instrução Normativa 5, de 18 de dezembro de 2009; Instrução Normativa 6, de 23 de dezembro de 2013; Instrução Normativa 3, de 24 de junho de 2014 e Instrução Normativa 4, de 19 de março de 2015.

Compreende-se que a administração pública vem realizando um esforço, através da promulgação de novas leis, instruções normativas, decretos e demais documentos relacionados a essa seara, para melhor direcionar as contratações públicas.

Mazza (2018, p. 329) afirma que “as instruções normativas são atos normativos de competência dos Ministros praticados para viabilizar a execução de leis e outros atos normativos”. A instrução normativa visa estabelecer procedimentos que devem ser utilizados em determinada situação, para explicar aos agentes como e de que forma deve-se proceder em determinados serviços.

A IN 05/2017 apresenta uma proposta de contratação que estabelece como parâmetros o planejamento da contratação, o gerenciamento de riscos, os controles internos, a transparência e o pagamento com foco no resultado (através do uso do Instrumento de Medição de Resultado – IMR), sendo, a partir de então, necessária a realização dessas etapas pela Instituição e a equipe de fiscais vinculada a cada contrato terceirizado.

Carneiro (2018) complementa que a IN 05/2017 proporcionou melhorias cruciais para o processo das contratações públicas, por meio de incorporação de diretrizes e procedimentos que culminam em avanços na gestão dos contratos.

As contratações requerem um entendimento global da organização, bem como um entendimento das legislações que regem a matéria, já que, para esse setor, foram criadas diversas leis, que visam garantir a eficiência, a eficácia e a transparência das compras do governo. Com isso, objetiva-se um resultado positivo para a sociedade, uma vez que essa é a financiadora e beneficiária dos serviços prestados pelos órgãos públicos. (MOTA, 2017, p. 17).

Desse modo, o gestor e os fiscais de contrato devem aprimorar o conhecimento acerca das legislações que circundam a fiscalização de contratos. Além disso, considerando a especificidade do serviço contratado, o fiscal do contrato precisa apreender conhecimentos relacionados a área técnica do objeto do serviço contratado a que procederá com a fiscalização (VIEIRA, 2014).

2.1.3 Da designação e atuação dos fiscais de contratos

Abordando a designação dos fiscais que acompanharão a execução do contrato, Cunha (2011) enfatiza que a Administração Pública deve designar um servidor que tenha conhecimento técnico suficiente para o exercício de seu labor, tendo os fiscais de contratos, por meio dos instrumentos que compuseram o processo de contratação, a incumbência de aferir os serviços prestados.

Endossando essa consideração, Santos (2013, p. 8) alega que:

Os agentes públicos envolvidos, especialmente o fiscal, deve ter conhecimento aprimorado das regras jurídicas e procedimentais que regulam a execução contratual, bem como ter clareza sobre as suas responsabilidades e competências.

Reza o Art. 41 da IN nº 05/2017 que “na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades”.

Silva (2011, p.79) acresce que designar um fiscal sem conhecimento técnico necessário e suficiente para acompanhar e fiscalizar a execução contratual é uma

irresponsabilidade funcional e caracteriza má gestão e controle dos escassos recursos públicos, “uma grave afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade”.

Conforme rege Acórdão 1.094/2013 do Tribunal de Contas da União, a Instituição deve providenciar portaria de designação específica para a fiscalização de cada contrato, entregando-a ao fiscal designado, munido de atestado de recebimento. Nesse instrumento, devem constar de forma clara as atribuições e responsabilidades que a ele caberá realizar, considerando o estabelecido no art. 67 na Lei nº 8.666/93.

Paralelamente, na Instrução Normativa 05/2017, na Seção II, Da Indicação e Designação do Gestor e Fiscal de Contrato, o artigo 41 frisa: “a indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional”.

Furtado (2012) pondera sobre a importância de se evitar que servidores que compuseram a comissão de licitação sejam nomeados para atuar como fiscais, buscando a garantia da segregação de funções. Além disso, conforme sugestão de Cunha (2011, p.7), a organização “deve buscar uma pluralidade de fiscais, tendo a distinção dos membros da comissão de fiscalização, sendo que cada qual afeto à área específica de atuação no contrato”.

Tendo em vista o leque de responsabilidades e atividades cabíveis ao gestor de contratos, a sua respectiva designação não pode ser realizada somente para o cumprimento de formalidade de lei. O gestor deve desempenhar, de forma ética e responsável, todas as suas ações e atividades, buscando o alcance da eficiência da execução contratual. O gestor deve, portanto, cumprir o seu papel decisório nas várias fases em que é acionado, considerando desde o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor até o encerramento do contrato (FURTADO e VIEIRA, 2006).

O Tribunal de Contas da União (TCU) entende, conforme Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, que devem ser designados, para a função de fiscal de contrato, servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, tornando-os responsáveis por garantir a regularidade e a adequação na execução contratual. Contudo, o órgão não considera a falta de qualificação ou a qualificação incompatível com o exigido pela atividade como fiscal, argumento suficiente para justificar a recusa de uma fiscalização; todavia, as falhas cometidas na

fiscalização, realizada por agente desqualificado, podem alcançar o servidor público que o nomeou.

Em relação à designação dos fiscais, conforme consta no artigo 43 da IN 05/2017, o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal. Sendo assim, deve-se expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Constata-se que, na própria Instrução Normativa 05/2017, ocorrendo a situação de que trata o artigo 43, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Barral (2016, p. 65) acrescenta que, “ainda que não possa ser recusada, o fiscal pode solicitar a capacitação para as atividades, além de solicitar que exista uma avaliação da compatibilidade da sua qualificação com aquela exigida para a atividade.”

Costa (2013) adverte que há a possibilidade de recusa da função por parte do servidor, no caso de existir grau de parentesco (cônjuge ou companheiro) com o contratado. O servidor também poderá recusar a função se não detiver de conhecimento técnico que permita a fiscalização do contrato. Até mesmo, poderá a autoridade ser culpada neste último caso, *in eligendo*, se nomear um servidor que não seja capaz para exercício da função de fiscal de contrato. E esse fiscal não poderá ser responsabilizado, haja vista que não detinha condições apropriadas para realização de suas tarefas (BARRAL, 2016).

Isso posto, é crucial que a Administração Pública tenha consciência da escolha do fiscal e gestor do contrato, escolhendo-os por capacidade e interesse pelo exercício de bom desempenho nas funções, possibilitando sua devida qualificação e reduzindo as suas funções. Concomitantemente, o próprio fiscal deve realizar com afinco as funções para as quais foi nomeado (HAHN, 2016).

A equipe de fiscais de contratos passa a atuar, de forma efetiva, mediante a assinatura do instrumento contratual. Destaca-se que a sua participação na etapa da elaboração do edital de licitação, bem como na minuta do contrato é importante para que eles possam contribuir com suas ideias e opiniões, propondo modificações nos termos que são adotados normalmente, consoante ao leque de conhecimento e prática já acumulados (GRANZIERA, 2002).

As ações do fiscal são essencialmente operacionais, mas, munidas de um forte conteúdo cognitivo, a que o representante da Administração Pública precisa estar atento, apto a enfrentar diversas situações, com presteza para efetuar providências coercitivas, reforçando a demanda pelo acompanhamento acertado, seguindo parâmetros objetivos que possibilitem a inteira execução contratual (GONÇALVES, 2006).

Barral (2016) esclarece a importância da qualificação desses servidores para uma boa condução da fiscalização contratual, já que, para o cumprimento dessa missão, o fiscal de contrato necessita obter conhecimentos cada vez mais específicos para desempenhar adequadamente suas funções, resguardando a correta aplicação dos recursos públicos.

Explica Granziera (2007) que não cabe ao gestor do contrato somente a resolução de todas as intercorrências que surgem durante a execução do contrato; compete a ele agir também em prol da solução, por meio de consulta a outras pessoas e unidades, que viabilizem conhecimentos técnicos, capazes de instruí-lo e orientá-lo, ajudando-o a solucionar problemas e ocorrências.

Pereira Júnior (2007, p.411) discorre sobre a importância de um arcabouço mínimo de conhecimento que o gestor de contratos deve ter, conforme transcrito a seguir:

Fundamentalmente, o gestor é alguém que tem que conhecer um pouco do direito, das leis que regem as contratações públicas, tem que entender de direito administrativo; não precisa ser necessariamente advogado, não precisa ser bacharel, mas tem que ter noções dos princípios, noção do que é o Direito Administrativo na questão das contratações, tem que ter noções básicas de direito financeiro. Com essa bagagem mínima do arcabouço legal que rege a execução de um contrato – porque a gente está falando de execução de contrato, mas existe a execução orçamentária junto com o contrato –, existe alguém que vai atestar o cumprimento de uma etapa do contrato e gerar um processo de pagamento dentro da Administração Pública. O gestor tem importância fundamental não só em relação ao acompanhamento físico da execução do objeto, mas também tem a responsabilidade de atestar que a partir daquele momento o contratado poderá receber a parcela respectiva ao cumprimento daquela etapa do contrato.

Leiria (2006) enfatiza que o servidor que atuará como fiscal de contrato representa um elo entre as diversas disciplinas que compõem um contrato, sabendo da demanda do conhecimento mínimo em algumas áreas como contabilidade, jurídica, trabalhista, entre outras. Dessa forma, o profissional, além de ter conhecimento técnico sobre o objeto contratado, precisa, também, tomar contato com algum conhecimento nas áreas citadas, uma vez que um contrato não envolve somente a parte técnica.

Adicionalmente, Costa (2013) pontua sobre a importância do papel e das atividades realizadas pelos fiscais de contrato. Nesse sentido, há de se definir com cautela o servidor que atuará na fiscalização desses serviços terceirizados, escolhendo-o segundo capacidade técnica e disponibilizando a ele o tempo adequado para realização de sua função. No entanto, Conceição (2019) pontua que a maioria dos fiscais de contrato se depara com a dificuldade de, enquanto agentes públicos, acumular a função de fiscalização junto a outras atribuições inerentes ao cargo que ocupam nas Instituições.

Para essa definição e escolha dos fiscais de contrato, Lima (2017) ressalta que a Administração precisa ter uma postura responsiva, investindo no aperfeiçoamento desses servidores que atuarão na fiscalização de serviços contratados. Devem ser adotadas ações e medidas que motivem o agente público a se qualificar, valendo-se da oferta de treinamentos e seminários. É importante monitorar, também, se o fiscal está com sobrecarga de trabalho, bem como se está apto ao exercício da fiscalização.

Fernandes (2017) discorre sobre a importância de efetuar a capacitação inicial ao fiscal de contrato, considerando a complexidade e demanda de conhecimento de múltiplas disciplinas que envolvem a atividade de fiscalização de contratos, e considera a demanda continuada de que o fiscal de contrato necessita, no que tange à capacitação para um bom exercício de sua função.

De forma similar, Cunha (2017) cita que, para a realização da fiscalização de contratos, os servidores designados para tal atividade devem acompanhar todo o processo da execução do contrato, incluindo-se a gestão trabalhista dos empregados alocados na Instituição para realização dos serviços contratados.

Nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/93, há a possibilidade de contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos, mas que não retira desta a obrigação do acompanhamento da execução contratual, uma vez que a função do terceiro contratado é de assistência, e não de substituição.

Castro (2010) afirma que a atuação eficiente da equipe de fiscais contribui para a identificação antecipada de problemas de inadimplência de ações trabalhistas, proporcionado à organização a tomada de providências necessárias junto à contratada. Assim, a realização de um bom trabalho pela equipe de fiscalização contribui para minimizar riscos e falhas na execução do contrato, bem como afastar responsabilidade diante de auditorias dos Tribunais. (SILVA, 2015).

Reforçando a responsabilidade dos servidores públicos, a Lei nº 8.112/90, art. 121 preconiza que “o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.” (BRASIL, 1990, p. 32). A responsabilidade civil corresponde aos atos que resultam em prejuízo ao erário ou a terceiros; ou seja, refere-se ao patrimônio; a responsabilidade penal corresponde a crimes ou contravenções praticadas pelo servidor nessa qualidade; e a responsabilidade civil administrativa corresponde ao ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

2.1.4 Atribuições dos fiscais de contratos

No que tange à fiscalização de contratos, a nova IN nº 05/2017 traz os seguintes atores: gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e público usuário. Na instrução normativa, há a delimitação das atividades de cada um para facilitar as ações fiscalizatórias.

Segundo rege a IN 05/2017, o gestor do contrato é responsável pela coordenação e pelo tratamento das atividades e informações repassadas pelos fiscais técnico, administrativo, setorial e o público usuário; o fiscal técnico deve acompanhar a execução do serviço contratado. Já o fiscal administrativo se atém aos aspectos administrativos do contrato; o fiscal setorial pode ser nomeado quando há a ocorrência dos serviços prestados em setores distintos ou unidades descentralizadas do mesmo órgão. A partir desta Instrução Normativa, houve a inclusão da fiscalização pelo público usuário, que é realizada através da pesquisa de satisfação junto ao usuário do serviço contratado.

A função estratégica fica a cargo do gestor do contrato, enquanto as funções operacionais e táticas competem aos demais fiscais que estarão em campo acompanhando a execução do contrato. Sendo assim, cabe aos agentes públicos, que atuam nos papéis de fiscais de contrato, garantir o cumprimento dos direitos trabalhistas aos colaboradores vinculados ao contrato; o cumprimento às normas de conduta da organização e o zelo pela conformidade dos pagamentos devidos à contratada (CONCEIÇÃO, 2019).

Referindo-se à atribuição da equipe de fiscais, o artigo da IN 05/2017 descreve as ações e tarefas que competem a esses servidores, conforme descrito de forma sucinta no Quadro 3.

Quadro 3 - Atribuições dos fiscais de contrato, conforme descrito na IN 05/2017

Tipo de fiscal	Descrição de atividades e ações
Gestor do contrato	Responsável pela coordenação das atividades relacionadas a fiscalização técnica, administrativa, setorial e público usuário.
	Realizar atos que antecedem a instrução processual e o encaminhamento de documentação ao setor de contratos, ou outro que for competente para formalização dos procedimentos que envolvam prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, aplicação de sanções, extinção do contrato, dentre outros.
	Em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), os fiscais ou gestores de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficiar, respectivamente, a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Ministério do Trabalho.
	Observar a data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT). Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos, devendo ser verificada, pelo gestor do contrato, a necessidade de se proceder à repactuação do contrato, inclusive, quanto à necessidade de solicitação da contratada.
Fiscal técnico	Efetuar o acompanhamento da execução do contrato, com a finalidade de aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo, o modo, bem como a qualidade da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório.
	Poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e a qualidade da prestação dos serviços.
	Emitir relatório de recebimento provisório ao gestor de contrato, ao final de cada período mensal, apurando o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando-se em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.
	Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

(Continua...)

Quadro 3 – Cont.,

Tipo de fiscal	Descrição de atividades e ações
Fiscal administrativo	Efetuar o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, necessário nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.
	Emitir relatório de recebimento provisório ao gestor do contrato, ao final de cada período mensal, verificando a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros.
	Efetuar a fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada), solicitando diversos documentos e conferindo-os conforme descrito na IN 05/2017.
	O fiscal administrativo deverá solicitar e verificar, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato, mediante a entrega de cópia da documentação abaixo relacionada: termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria; guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais; extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; exames médicos demissionais dos empregados dispensados.
	Solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.
	Certificar-se de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.
Fiscal setorial	A fiscalização setorial tem por objetivo ser um braço do órgão quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em unidades descentralizadas. Pode abranger tanto os aspectos técnicos quanto os administrativos.
Fiscalização pelo público usuário	A referida fiscalização tende a ser extremamente eficiente, pois é realizada por quem de fato faz uso ou é beneficiário dos serviços, a exemplo dos servidores, de modo que é recomendável que a sua efetivação se realize por intermédio de avaliações qualitativas, relativas aos serviços e materiais disponibilizados pela contratada, bem como pela manutenção de canais de comunicação para recebimento de reclamações e sugestões.

Fonte: Elaborado pela autora, com base na IN 05/2017.

Conforme orientações efetuadas na própria Instrução Normativa 05/2017, que traz na Seção I – Das Atividades de Gestão e Fiscalização da Execução dos Contratos:

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.

Ainda na IN 05/2017, na Subseção III - Do Procedimento para Recebimento Provisório e Definitivo dos Serviços – observam-se ações que devem ser efetuadas em conjunto, considerando-se os papéis distintos de cada tipo de fiscal de contrato:

Ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas seguintes diretrizes: I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos: a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo.

Inclui-se a recomendação do Tribunal de Contas da União, segundo Acórdão 3016/2015-Plenário (TCU 2015, p. 29):

O fiscal do contrato de determinada solução deve armazenar dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação da mesma solução ou de solução similar conte com informações de contratos anteriores (*e.g.* séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação, semelhantemente ao previsto no art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.

Ressalta-se que o acompanhamento do pagamento dos encargos trabalhistas e o adequado recolhimento aos funcionários da contratada é uma atividade muito importante e crucial para evitar condenações futuras da Administração Pública (CUNHA, 2011).

2.1.5 Do acompanhamento da execução contratual

A fiscalização de contratos é primordial para realizar o devido acompanhamento de cada etapa, prezando pelo cumprimento contratual, bem como observar os riscos a que o ente público está sujeito. Perdicaris (2012) explica que, sem a supervisão governamental adequada, há possibilidade de ocorrência de fraude, abusos, desvios e falta de transparência, já que as partes envolvidas no processo podem prezar por seus próprios interesses, em vez das metas governamentais.

A fiscalização contratual é fundamental para garantir o emprego correto do dinheiro público e, como aborda Vieira e Furtado (2006, p. 110), “é a falta de controle do

acompanhamento dos contratos que propicia a má utilização do dinheiro público”. Assim, observa-se o papel crucial que os fiscais de contratos detêm, uma vez que esses servidores são os agentes capazes de exigir e fiscalizar o cumprimento da qualidade da execução das despesas com os contratos terceirizados.

Destaca-se que fiscalizar esses serviços prestados por terceiros, que é dever de cada organização pública, não é uma tarefa fácil, dado que a atividade de gestão e fiscalização exige dos servidores designados para a função o conhecimento de normativas, do objeto contratual, posturas, comportamentos, aptidões e experiência prática, que são essenciais para o exercício do ofício de maneira eficiente, eficaz e efetiva. (ZUCOLOTO, 2019, p.21).

Conforme o Art. 82 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, “os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos legais ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar” (BRASIL, 1993).

Portanto, o que se depreende de tal ordem de acontecimentos é o necessário reforço na fiscalização contratual, a fomentar uma mudança significativa na atividade dos agentes públicos que atualmente despenham tal função, no sentido de que a mesma não representa mera faculdade assegurada à Administração, mas sim verdadeiro dever a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais subjacentes à contratação administrativa realizada. (CUNHA, 2011, p. 8).

Conforme apontado por Marinho *et. al* (2018), repetidamente, as falhas e ausência de fiscalização têm sido apontadas como as principais causas desencadeadoras de prejuízos à adequada operacionalização das licitações e dos contratos administrativos. Freitas (2017) destaca a importância de analisar e avaliar a forma como estão sendo efetuadas as atividades de fiscalização desses contratos administrativos, prezando pela diminuição dos desperdícios, bem como monitorando se há ocorrências de pagamentos indevidos. Observa-se que, quando não há uma fiscalização proativa e comprometida, existe a possibilidade de que sejam efetuados pagamentos em desacordo com o que rege os instrumentos contratuais, causando prejuízos à Administração Pública.

Além de todas as recomendações e informações disponíveis, cumpre destacar a importância da adoção de uma padronização mínima dos serviços e procedimentos internos, a construção de uma base de dados, elaboração de estudos de serviços terceirizados e a

implantação de ações de capacitação como forma de desenvolver competências nos fiscais de contratos terceirizados. (MARTINS, 2003).

A utilização de instrumentos de controles internos, durante a fiscalização de contratos, deve ser uma premissa, conforme ressaltado por Santos (2017, p. 192):

A fiscalização não pode se limitar ao aspecto quantitativo ou qualitativo do bem e serviço. Deve-se exigir uma série de procedimentos e documentos do contratado, objetivando o cumprimento dos dispositivos legais. É importante que desenvolva mecanismos que o ajudem no acompanhamento dos contratos porque, assim, ele não apenas resguardará o interesse público, mas, também, a si próprio.

Ademais, a própria Instrução Normativa 05/2017, em sua seção III – Do Acompanhamento e Fiscalização de Contratos preconiza:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso: I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada; II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas; III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados; IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida; V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e VI - a satisfação do público usuário.

Conforme recomendado por Espinoza *et al.* (2016), é interessante e produtivo para as organizações públicas a elaboração de um manual de fiscalização de contratos. Esse manual contribui para acompanhar melhor a execução do contrato, facilitando o acesso às informações; reduzindo gastos públicos, uma vez que orientará mais precisamente as ações dos fiscais; otimizando processos e procedimentos; impactando, e evitando o retrabalho. Adicionalmente, o manual proporciona melhorias no processo decisório, além de ser um documento essencial para a gestão do conhecimento, uma vez que possibilita a criação, retenção, disseminação e aplicação do conhecimento. Em síntese, possibilita melhoria da qualidade dos serviços públicos e gera maior interação entre os seus usuários.

Almeida (2009) completa, enfatizando a necessidade de adoção de ações e medidas efetivas de fiscalização contratual, principalmente, no que se refere às irregularidades identificadas por parte da empresa contratada. Sendo assim, é fundamental que se faça a correta anotação dos livros de contratos, o levantamento das informações e documentações comprobatórias das ocorrências, para efetuar o exercício do poder sancionador da Administração Pública.

Cunha (2017) aconselha que se deve comunicar a ocorrência à autoridade superior do órgão em que trabalha, uma vez que este órgão, munido das informações e da análise das contrarrazões da contratada, decidirá pela aplicação da sanção ou penalidade à empresa prestadora de serviços. Segundo Hahn (2016), um dos erros mais graves que a fiscalização realiza é o de não informar por escrito as pequenas falhas ou insatisfações ocorridas durante a execução contratual.

Adicionalmente, Ribeiro (2014) recomenda que, uma vez verificada a eventual irregularidade, a empresa deve ser notificada de forma expressa, a fim de que a contratante tenha condições de exigir da empresa a regularidade do apontamento. O devido registro das falhas identificadas é primordial. Isto porque são esses registros e ocorrências que compõem o processo administrativo, nos casos em que a Administração tenha de aplicar sanções e penalidades, bem como nos casos em que é necessária a rescisão contratual. (COSTA, 2013).

Todavia, ratifica a necessidade de se prezar pela eficácia da gestão e fiscalização dos contratos administrativos, uma vez que, além de bem elaborado e fiel às necessidades da administração pública, o ajuste há de ser adequadamente executado, para que sejam atingidos os fins pretendidos, com a correta aplicação dos recursos públicos e o pagamento do que realmente foi contratado e recebido (SILVA, 2013). A fiscalização de contratos administrativos é uma tarefa complexa que compreende a garantia da execução contratual e o controle dos gastos públicos (MARINHO, 2012).

Considerando a relevância do acompanhamento da execução contratual, Almeida (2009, p. 61) esboça a seguinte reflexão:

Os danos provocados por uma fiscalização contratual deficiente são, por si mesmos, evidentes. Desperdício de recursos generalizado, perda de objeto, punições de servidores que poderiam ser evitadas, e, mesmo, penalidades aplicadas desnecessariamente a boas empresas contratadas são apenas algumas das mazelas que resultam da ausência ou da insuficiência da atuação dos fiscais de contratos. Os ordenadores de despesa devem estar cientes dessa realidade e fazer incorporar à gestão dos órgãos e entidades que dirigem uma adequada cultura de fiscalização, na qual servidores especialmente designados e adequadamente capacitados conjuguem ao seu conhecimento profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização de contratos administrativos.

Não obstante, conforme cita Ferreira *et al.* (2017), existem diversos fatores que contribuem para que o fiscal não realize suas funções adequadamente. Alguns desses fatores são provocados pela própria Administração Pública, visto faltar servidores suficientes para a

realização de algumas atividades; haver necessidade de oferta de mais capacitação e conhecimento; bem como culminar em um maior comprometimento com os gastos do erário.

Em relação às falhas provenientes da própria Administração Pública, conforme determina a IN 05/2017, Seção II, artigo 5º, é vedada à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de: exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, exceto em casos especificados como serviços de recepção, apoio administrativo ou ao usuário; direcionamento de contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas; permissão do desvio de funções dos trabalhadores da contratada em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação; aceitação dos trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, dentre outros.

Tais vedações foram inclusas inicialmente no Decreto nº 2.271, de 1997, em seu artigo 4, inciso IV, bem como reforçadas nesta IN 05/2017. Tais ingerências interferem indevidamente na gestão administrativa da contratada, devendo ser evitadas porque podem caracterizar vínculos próprios da relação de trabalho. Cumpre, portanto, à empresa contratada organizar a prestação de serviços, devendo os fiscais de contrato evitar condutas dessa natureza.

2.1.6 Resultados de outros trabalhos e pesquisas sobre a fiscalização de contratos

Com o intuito de dialogar com os objetivos deste trabalho, busca-se neste tópico retomar sucintamente alguns estudos já realizados que circundam a fiscalização de contratos. É interessante verificar o interesse dos estudantes de pós-graduação em realizar dissertações e artigos voltados para esse assunto, bem como o crescimento do seu quantitativo, o que muito contribui para gerar conhecimentos e expor uma parte da realidade vivenciada pelas organizações públicas (Quadro 4).

Quadro 4 - Demonstrativo de alguns trabalhos e pesquisas efetuadas acerca do tema de fiscalização de contratos, com seus respectivos resultados alcançados

Autor	Pesquisa efetuada
Marinho (2012)	Título: “Implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação de conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública”
	Objetivo principal: Compreensão e sistematização de aspectos cognitivos envolvidos na atividade de fiscalização de serviços terceirizados na administração pública.
	Principais resultados alcançados: No estudo, identificou-se que a instituição possuía mecanismos eficientes de aprendizagens, em diversas áreas de atuação, mas precisava expandi-los para o campo da fiscalização, devendo desenvolver e manter uma política de gestão de contratos eficiente. Foram identificadas as seguintes necessidades: estimular a aprendizagem contínua no ambiente de trabalho, por meio do incentivo da troca de experiências entre os fiscais de contrato e a interação entre estes e a organização; implementar procedimentos de controle; promover capacitação periódica dos profissionais para desenvolver competências e compartilhar conhecimento e aprimorar o sistema de monitoramento dos contratos.
Silva (2015)	Título: “A fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará”
	Objetivo principal: Analisar a situação da fiscalização de contratos administrativos na Universidade, partindo da visão dos fiscais e ex-fiscais de contratos administrativos de natureza continuada da Universidade Federal do Ceará.
	Principais resultados alcançados: O estudo apontou que os fiscais de contrato da Instituição são competentes, mesmo com as fragilidades identificadas de falta de treinamento e qualificação; falta de conhecimento acerca da legislação; acúmulo de atividades de cargo; atuação em mais de um contrato. Um ponto interessante da pesquisa foi a ocorrência de atos de ingerência, em que os entrevistados, em sua grande maioria, não os admitem sob hipótese alguma.
Sugestões levantadas após estudo: A fim de minimizar os problemas apontados na pesquisa, foram realizadas as seguintes sugestões: participação em eventos externos: cursos, palestras e congressos voltados à fiscalização de contratos; assinaturas de periódicos voltados à prática da fiscalização de contratos; programas internos de treinamentos na área e o compartilhamento de experiências entre os profissionais; reuniões para solução conjunta de problemas relacionados; promoção do Manual de Fiscalização da UFC.	

(Continua...)

Quadro 4 – Cont.,

Autor	Pesquisa efetuada
Lapa (2015)	Título: “Os desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)”.
	Objetivo geral: Analisar os desafios e as perspectivas na gestão do Contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC.
	Resultados alcançados na pesquisa: Os desafios que mais se destacaram foram: qualificação profissional (falta de qualificação por parte da contratante e da contratada); baixa qualidade dos serviços prestados; falta de padronização de procedimentos de gestão/fiscalização; falta de comprometimento das pessoas envolvidas no processo de fiscalização.
	Demandas levantadas no estudo: Oferta de cursos de capacitação de forma contínua aos fiscais de contrato; definição de parâmetros e indicadores para melhor avaliar os serviços contratados; elaboração de um manual que contemple procedimentos a serem realizados pela gestão e fiscalização de contratos e para a realização do serviço; implantação de uma estrutura compatível com as especificidades dos contratos terceirizados; publicização dos contratos de terceirização; informatização de formulários e instrumentos de avaliação e acompanhamento dos contratos.
Fernandes (2017)	Título: “Organização do trabalho dos fiscais de contrato de uma empresa de energia: o ponto de vista da atividade”
	Objetivo geral: Discutir a influência da organização do trabalho do fiscal de contrato de uma empresa de energia nos processos de construção de saúde e formação de competências.
	Resultados alcançados na pesquisa: O pesquisador verificou através do estudo o quão dinâmica é a atividade do fiscal de contrato. Dessa forma, os fiscais de contrato podem ser considerados atores principais para o pleno andamento do processo de contratação. Os fiscais contribuem com a garantia do sucesso das diversas fases desse processo e zelam pelo cumprimento de exigências legais e contratuais que, se não atendidas, poderão gerar prejuízos financeiros e, ou de imagem às empresas. O estudo pode ser utilizado pela empresa, diante dos resultados coletados, para promoção de mudanças internas no tocante à organização do trabalho do fiscal de contrato, podendo corroborar com a melhoria na gestão dos contratos celebrados.
Matias (2017)	Título: “A atuação dos fiscais de contrato, analisando a organização do trabalho, sob a ótica da Ergonomia e da Psicodinâmica do Trabalho (PDT)”
	Objetivo geral: Identificar os impactos que a discrepância entre o trabalho prescrito e real causa aos fiscais de contrato.

(Continua...)

Quadro 4 – Cont.,

Autor	Pesquisa efetuada
Matias (2017)	<p>Resultados alcançados na pesquisa: O estudo constatou que há discrepâncias entre o trabalho prescrito e o trabalho real dos fiscais de contrato. O pesquisador observou que há, para cada atividade prescrita, a implicação de diversas outras realizadas, todas com uma causa para ocorrerem. A discussão que o estudo trouxe é de que o trabalho não está isento da possibilidade de gerar a satisfação ou o desgaste físico e mental, mas a natureza do trabalho, a forma como é organizado e as condições em que é realizado podem intensificar, ou não, os quadros de prazer, sofrimento ou adoecimento. Observou-se, também, que alguns entrevistados se sentiram constrangidos em responder questões que se relacionavam diretamente à organização onde atuam, podendo sugerir a existência de algum grau de sofrimento no trabalho. Verificou-se que sobrecarga de trabalho junto às discrepâncias entre o trabalho prescrito e o real geraram problemas de saúde, aumentando o absenteísmo e a rotatividade dos servidores.</p>
Mota (2017)	<p>Título: “Fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG) – Campus Montes Claros”.</p>
	<p>Objetivo geral: Identificar os fatores que se relacionam ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos do IFNMG – Campus Montes Claros.</p>
	<p>Resultados alcançados na pesquisa: No estudo, identificou-se a existência de uma fiscalização predominantemente preventiva. Contudo, na organização estudada, não há um programa específico para controle e acompanhamento dos contratos, sendo utilizadas, pela maioria dos fiscais, planilhas eletrônicas. Verificou-se a ausência, em vários processos, de documentos que evidenciem avaliações periódicas da qualidade dos serviços prestados e ainda apontam para uma provável resistência à aplicação de sanções às empresas que descumprem as normativas legais e, ou contratuais. No estudo, constatou-se que o processo de fiscalização ainda possui muito a ser aprimorado, apontando que os fiscais necessitam de maior conhecimento e capacitação em relação às legislações que regem as contratações públicas, devendo os gestores esforçar para propiciar e alavancar a qualificação dos fiscais de contrato.</p>

(Continua...)

Quadro 4 – Cont.,

Autor	Pesquisa efetuada
Cunha (2017)	Título: “A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).”
	Objetivo geral: Apresentar uma análise comparativa do grau de execução e do nível de importância atribuído pelos servidores fiscais às atividades de fiscalização de contratos de terceirização, de acordo com IN 02/2008/SLTI/MPOG, em uma IFES.
	Resultados alcançados na pesquisa: Dentre os resultados obtidos, o estudo demonstrou que as principais fragilidades da fiscalização correspondem às atividades do primeiro mês de prestação dos serviços e àquelas quando da extinção do contrato. Também ficou evidente que há necessidade de capacitação dos fiscais, bem como do aumento do número de servidores designados para o papel de fiscal. No estudo, concluiu-se que a Administração precisa melhorar as condições de trabalho dos fiscais, bem como qualificá-los e treiná-los para a realização de fiscalizações de contratos, de forma mais eficiente e em conformidade com a legislação vigente.
Conceição (2019)	Título: “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.
	Objetivo geral: Investigar a atuação e percepção dos agentes participantes (Gestor, Fiscais e Prepostos) sobre o processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe.
	Resultados alcançados na pesquisa: demonstraram que a maioria dos fiscais trabalha na função de fiscalização há pouco tempo, e os gestores e prepostos já possuem mais experiência nessa atividade. Os fiscais consideram que o quantitativo de contratos por servidor não gera sobrecarga de trabalho. Em relação às atribuições dos fiscais e gestores de contrato, observou-se que falta comunicação e interação entre as partes, em relação à disseminação de normativos internos, devendo a Administração intervir para minimizar tal fragilidade verificada. Os fiscais administrativos informaram que há pouca participação do fiscal técnico no acompanhamento do contrato.
Terra (2019)	Título: “A percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG.”
	Objetivo geral: Analisar a percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG.

(Continua...)

Quadro 4 – Cont.,

Autor	Pesquisa efetuada
	Resultados alcançados na pesquisa: Os principais desafios elencados pelos fiscais de contrato foram a falta de treinamento, dificuldade de compatibilizar o trabalho rotineiro com a atividade e o desconhecimento acerca da legislação. Na pesquisa, identificaram-se as ações que a Instituição poderia utilizar para melhorar o desempenho da fiscalização de contratos, sendo realçadas nas respostas: treinamento; mais vivência entre os fiscais; desenvolvimento de ferramentas; mais de um servidor para fiscalizar contratos grandes; participação na elaboração do termo de referência; definição mais clara de suas atribuições; função gratificada e evitar ingerências por parte das chefias. Sugeriu-se que haja a promoção de mais cursos de capacitação; criação de um setor específico para a fiscalização de contratos; inserção de um módulo o sistema de informática que assegure o cumprimento de todos os itens da Guia de Fiscalização.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações das dissertações sumarizadas.

2.2 Importância do treinamento e desenvolvimento para uma atuação efetiva dos profissionais

Conforme aborda Bagattoli e Müller (2015), o treinamento e desenvolvimento de pessoas são ferramentas muito importantes para o êxito das organizações. Salienta-se que alguns dos efeitos gerados pelas ações de treinamentos e desenvolvimento são melhorias na qualidade do trabalho dos profissionais envolvidos nesses processos, bem como no produto final ofertado pelas organizações.

Gil (2011) ressalta que o ambiente dinâmico das organizações carece do desenvolvimento de atividades e ações voltadas à capacitação contínua das pessoas, buscando torná-las mais eficazes naquilo que fazem. Inclusive, cada vez mais, as organizações promovem programas de formação, treinamento e desenvolvimento de pessoas, ressaltando o papel destas como o principal patrimônio das organizações e o diferencial competitivo das organizações.

Freitas (2012) afirma que as atividades de treinamento e desenvolvimento devem ser entendidas como um precioso investimento, sendo fundamentais para que as organizações enfrentem melhor as transformações econômicas, políticas, sociais e tecnológicas do atual cenário mundial. Doravante, Gil (2011) enfatiza a importância de as organizações criarem processos capazes de desenvolver competências nas pessoas, tornando-as transformadoras, inovadoras e produtivas para contribuir com a organização.

No que se refere à diferença entre treinamento e desenvolvimento, tem-se que o treinamento é orientado para o presente, sendo um processo educacional de curto-prazo. O ato de treinar permeia ações capazes de desenvolver a capacidade das pessoas de incrementarem as atividades e atribuições pelas quais são responsáveis na organização de forma mais produtiva. O treinamento refere-se ao conjunto de experiências de aprendizagem centradas na posição atual da organização. Já o desenvolvimento tem efeito mais prolongado, focando no futuro, e preocupa-se no aprimoramento dos ensinamentos e melhoria das competências de cada indivíduo vinculado às organizações (GIL, 2011). O treinamento precisa de ser focado, considerando-se o local e o público-alvo, proporcionando chances de todos se desenvolverem (BAGATTOLI e MÜLLER, 2015).

O treinamento segue uma trajetória associada às possíveis dimensões de aprendizagem absorvidas pelas pessoas na organização, cujo padrão de desenvolvimento desses recursos tende a ser elevado, realçando suas competências para agir por meio de destinados níveis de assimilação das informações contidas nesse instrumento de aprendizagem. (REICHEL, 2008, p.31).

Ao refletir sobre o processo de desenvolvimento de pessoas, Gil (2011, p. 121) o descreve, afirmando:

Desenvolver pessoas não significa apenas proporcionar-lhes conhecimentos e habilidades para o adequado desempenho de suas tarefas. Significa dar-lhes a formação básica para que modifiquem antigos hábitos, desenvolvam novas atitudes e capacitem-se para aprimorar seus conhecimentos, com vista em tornarem-se melhores naquilo que fazem. Trata-se de um processo que transcende ao treinamento de pessoal e envolve componentes que a aproximam do processo educativo.

Para completar o alicerce do processo de treinamento e o desenvolvimento de pessoal, o terceiro elemento é a educação, pois colabora com o aperfeiçoamento e torna as pessoas mais eficientes e eficazes nas atividades e funções que realizam (GIL, 2001). Carvalho e Nascimento (2002) também empregam o termo capacitação relacionando-o às expressões treinamento, desenvolvimento e formação.

A parte essencial do treinamento, desenvolvimento e educação volta-se internamente à capacidade de fomentar o processo de ensino-aprendizagem, gerando conhecimento e informação, aliando teoria e prática, para o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes/valores das pessoas nas organizações. Desse modo, fazem parte do ambiente das

organizações de forma decisiva, principalmente no que tange às estratégias das organizações (GONÇALVES e MOURÃO, 2011).

No treinamento e desenvolvimento de pessoas, destacam-se entre os objetivos específicos: a formação profissional, buscando o alcance do grau ideal de capacidade laboral, repassando conhecimentos e práticas necessárias para o bom desempenho de uma função; a especialização, oferta de informações para a otimização dos resultados do treinando e a reciclagem, com a oferta de revisão de conceitos, conhecimentos ou práticas de trabalho, promovendo a atualização dos colaboradores, de acordo com sua demanda (MARRAS, 2009).

Marras (2009) pontua, ainda, diversos objetivos genéricos: aumento direto da produtividade (melhorias na relação de insumos, fatores de produção e resultados no trabalho); aumento direto da qualidade (otimizada de forma proporcional ao conhecimento que o trabalhador possui); incentivo motivacional; otimização pessoal e organizacional (excelência em termo de desenvolvimento organizacional) e atendimento de exigências das mudanças (prevenção de eventuais mudanças impostas pelo ambiente).

Interessante notar que, décadas atrás, Werther Jr. e Davis (1983) citaram que o treinamento proporcionava, além dos benefícios já citados por Marras (2009), outros ganhos à organização, tais como: melhoria no conhecimento e execução dos cargos em todos os níveis de uma organização; criação de melhor imagem da empresa; melhora no relacionamento entre chefe e subordinados; tomada de decisão e soluções de problemas mais efetivos; ajuda no tratamento de conflitos e na melhoria da comunicação. Esses benefícios retornam à organização mais atratividade e maior vantagem competitiva no mercado.

Borges-Andrade (2002) define a prática do treinamento como ação planejada de modo sistemático, que auxilia na aquisição de habilidades motoras, atitudinais ou intelectuais, bem como aprimora novas estratégias cognitivas para melhor desempenho do indivíduo nas suas funções. Dessa forma, o treinamento é utilizado para proporcionar talentos com Conhecimentos, Habilidades e Atitudes (CHA) necessários aos cargos em exercício, além de produzir um estado de mudança no colaborador, uma vez que programa ou modifica a bagagem (CHA individual) particular de cada um (MARRAS, 2000).

O treinamento por si só não garante o resultado positivo e prolongado daquilo que aprendeu e que poderá ser colocado em prática no ambiente de trabalho. Entretanto, quando o treinamento é orientado e realizado de forma sistemática e metódica, no que se refere ao conhecimento pessoal e profissional adquirido pelo servidor, pode propiciar oportunidades,

tanto para o funcionário quanto para a organização, de gerar resultados positivos a partir da melhor *performance* de seu funcionário. Abbad *et al.* (2006) acreditam ser fundamental a adoção de estratégias de gestão pós-treinamento que permitam avaliar se realmente houve a transferência das habilidades aprendidas.

Freitas (2012) constata que a organização que investe em políticas de treinamento e desenvolvimento de seus colaboradores consegue alcançar vantagem competitiva em relação aos demais concorrentes, uma vez que esses funcionários agregam mais valor à organização com oferta de produtos melhores e maior rapidez na realização dos processos a que pertence.

Segundo Reichel (2008, p. 12), “ações de treinamento, desenvolvimento e educação vêm justamente para dar apoio estratégico às empresas, servindo como ferramenta de aperfeiçoamento do desempenho organizacional por excelência”. Mas, para desenvolvê-las bem, há de se enfrentar alguns destes desafios: identificar talentos, treinar e desenvolvê-los, patrocinar a criatividade, valorizar a atitude empreendedora e fomentar avaliações.

Vale destacar que inúmeras organizações públicas e privadas têm dispensado recursos financeiros consideráveis investindo em treinamento e desenvolvimento, sem saberem ao certo aonde querem chegar e por onde querem ir. A tomada de decisão, algumas vezes, é realizada de forma imediatista, deixando de ser embasada no rigor e no estudo de todo o processo organizacional e em seu respectivo ambiente. Por esse motivo, muitas organizações perdem oportunidades de serviços, produtos ou negócios visto que não conseguem desenvolver pessoas na hora certa, no momento adequado e na quantidade ideal, evidenciando-se a falta de planejamento em suas ações, principalmente de Treinamento & Desenvolvimento (REICHEL, 2008).

No que se refere ao treinamento e desenvolvimento, ressalta-se a importância de se realizar o diagnóstico de necessidades de treinamento, para identificar carências de indivíduos e grupos ao desenvolver tarefas demandadas pela organização com foco no cumprimento dos objetivos. Deve-se efetuar uma análise das tarefas, identificando-se as atividades que compõem o escopo das atribuições do indivíduo, assim como os requisitos pessoais para seu eficaz desempenho, bem como a análise dos recursos humanos, moldando-se aos níveis de conhecimento, habilidades e atitudes demandadas para a realização das atividades (GIL, 2010).

Gil (2010) explica que um dos aspectos mais complexos do processo de treinamento é a parte da avaliação, tendo em vista seu caráter complexo e sensível. Comumente, a avaliação é, inadvertidamente, postergada ou até mesmo ignorada.

Já, Freitas e Borges-Andrade (2004) explicam a importância da avaliação do treinamento ofertado pela organização, realçando a preocupação de pesquisadores e profissionais sobre como e quando conduzi-la. Esse problema, em grande parcela, surge do incremento do volume de investimentos em treinamento pelas organizações e da necessidade de se medir sua eficácia.

Castro *et al.* (2018) explicam que a avaliação de treinamento é um processo de legitimação dos efeitos programados, comparados aos resultados verificados na performance dos colaboradores da organização. Na avaliação de treinamento, coletam-se informações sistemáticas sobre todo o processo e atribui-se valor ao treinamento, julgando o grau em que ele contribuiu para o desempenho dos indivíduos, grupos e organização. A avaliação também funciona como realimentação do sistema de treinamento, identificando-se necessidades de aperfeiçoamento nos programas e apontam-se aspectos positivos (FREITAS e BORGES-ANDRADE, 2004, p. 45).

Procópio (2000) destaca alguns motivos para as falhas dos investimentos em treinamento e desenvolvimento de pessoas, sendo as mais usuais: falta de comprometimento da alta direção com o investimento; falta de foco do investimento nas reais necessidades e problemas; falta de vínculo do investimento com o planejamento estratégico da organização e dificuldades de mensuração do custo/benefício dos investimentos.

Gonçalves e Mourão (2011) orientam que as ações de capacitação sejam avaliadas, para que os responsáveis por ações de treinamento e desenvolvimento de uma organização conheçam os resultados produzidos, focando em verificar se os objetivos propostos foram atingidos.

Realizando um paralelo das ações de treinamento e desenvolvimento de pessoas voltadas para as instituições públicas, Marconi (2005) ressalta que, na maioria das instituições públicas, não há políticas delineadas e estabelecidas para se promover o desenvolvimento do servidor por meio de treinamentos.

Conforme aborda Manfredini *et al.* (2015), tendo em vista o grau de complexidade dessas instituições, os servidores que estão à frente da prestação desses serviços públicos precisam estar aptos a desenvolver suas atividades durante a realização do seu trabalho,

conforme demanda de cada instituição. Isso incumbe às organizações públicas a consciência de atender-se à demanda dos seus servidores em relação à necessidade de conhecimentos e aprendizado. Nesse sentido, Levy (2001) aborda que a capacitação cumpre relevante papel no sentido de reposicionar o setor público, e atua na motivação que o indivíduo obtém ao realizá-la.

Isso posto, confirma que a realização da capacitação dos servidores públicos é fundamental ao ambiente organizacional. Referindo-se ao universo da administração pública, Conceição (2019) admite que capacitar os agentes públicos torna-se crucial para que haja o exercício correto das atividades e funções, principalmente, no que se refere à fiscalização de contratos. Existe, portanto, grande demanda por constante aprimoramento e atualização dos conhecimentos, considerando-se, especialmente, as diversas legislações que circundam os contratos administrativos.

A capacitação para servidores públicos, segundo Manfredini *et al.* (2015), é determinante para proporcionar a esses profissionais melhor qualificação para exercício de suas funções, além de culminar em prestação de serviços à sociedade, com mais eficiência.

É importante ter uma visão geral do sistema para montar um programa de capacitação adequado e que atenda às necessidades, uma vez que a própria globalização, as novas tecnologias e até o que acontece na administração privada tem influência direta na cobrança por uma gestão pública de excelência. Nesse contexto, uma das maiores dificuldades encontradas nos modelos de capacitação e gestão é que eles são, em sua grande maioria, trazidos do setor privado, deixando o setor público com uma lacuna imensa devido às dificuldades de implementação e adaptação da realidade pública, ainda inexperiente e carente de ações de desenvolvimento de pessoas. (MANFREDINI *et al.*, 2015, p. 2)

Dessa forma, destaca-se a importância em investir no treinamento e na capacitação dos gestores de contrato. Araújo e Rodrigues (2012) assinalam que ações voltadas para qualificar esses servidores são elementares, uma vez que o entendimento equivocado dos deveres do gestor, bem como a falta de conhecimento técnico sobre o objeto do contrato sob sua responsabilidade, pode afetar o êxito da execução contratual, gerando perdas de eficiência nas atividades realizadas pela organização.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo estão descritos os procedimentos metodológicos adotados para a consecução dos objetivos geral e específicos desta pesquisa.

Foi realizado um estudo de caso em duas instituições federais de ensino, tendo como temática a fiscalização de contratos. Para conduzir o estudo, utilizou-se pesquisa documental e pesquisa de campo, conforme detalhado adiante.

3.1 Caracterização da pesquisa e das Instituições definidas para o estudo de caso

A pesquisa foi realizada junto aos fiscais de contrato da Universidade Federal de São João del Rei e da Universidade Federal de Lavras, sendo esta de caráter descritivo; utiliza-se de aplicação de questionários e realizam-se entrevistas diretamente aos servidores designados à fiscalização dos contratos continuados com dedicação de mão de obra de duas universidades federais mineiras. A pesquisa descritiva delinea características de uma população ou amostra específica. (GIL, 2010).

Para não limitar a pesquisa à realidade de apenas uma universidade federal mineira (Universidade Federal de São João del Rei - UFSJ), foi incluída a Universidade Federal de Lavras (UFLA), coletando-se informações de duas organizações que estão inseridas no Ministério da Educação e que podem, cada uma a sua maneira, apresentar respostas distintas em relação à fiscalização de contratos.

3.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental foi elaborada, consultando-se as legislações oriundas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e realizando-se um levantamento de informações junto às Instituições pesquisadas, examinando-se o quantitativo de contratos administrativos vigentes, com dedicação exclusiva de mão de obra, e seus respectivos membros pertencentes às comissões de fiscalização.

As legislações pertinentes, ferramentas de trabalho disponibilizadas pelo Governo, direcionadas para estipular as principais atribuições dos fiscais de contratos, constituem o ponto de partida para que os fiscais realizem os seus trabalhos.

Como a terceirização possui essa gama de documentos normativos para a condução e alinhamento na fiscalização dos contratos, proceder ao estudo dos mesmos, através de uma pesquisa documental, requer a retomada desse embasamento legal sólido e consistente que direciona o estudo e permite entender com precisão as obrigações, os deveres e as responsabilidades dos fiscais de contratos.

A Instrução Normativa nº 05/2017 é, dentre todas as legislações desse tema, o principal instrumento de estudo, haja vista sua promulgação recente com diversas alterações e atualizações das atribuições dos fiscais de contrato. Por esse motivo, foi estudada e analisada em seus pormenores.

Acresceu-se à análise da legislação na pesquisa documental, o levantamento e estudo das informações pertinentes aos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra das instituições pesquisadas.

Esta análise documental foi efetuada com a contribuição das organizações estudadas, ao disponibilizar informações referentes ao quantitativo de contratos dessa espécie, bem como com a composição dos membros participantes, pertencentes à comissão de fiscalização. Para a garantia da maior participação possível dos fiscais de contrato na coleta dos dados, procedeu-se a uma conversa diretamente com os Pró-Reitores de Planejamento das duas Instituições, sendo que ambos demonstraram interesse na pesquisa. Contribuíram, diligentemente, com o encaminhamento, pelos setores responsáveis, dos dados necessários solicitados pela pesquisadora.

Há de se esclarecer que o serviço com dedicação exclusiva de mão de obra é aquele em que os empregados terceirizados são alocados para trabalhar de forma contínua nas dependências da organização contratante, mediante regime de dedicação exclusiva. Esses colaboradores possuem uma rotina estabelecida, conforme instrumento contratual e são supervisionados pelos tomadores de serviços (ZUCOLOTO, 2019).

As informações coletadas referentes ao quantitativo de contratos e seus respectivos fiscais de contratos terceirizados continuados, com dedicação de mão de obra, foram repassadas pelas duas instituições.

No total, há 49 servidores atuantes como fiscais de contrato das duas instituições pesquisadas, distribuídos em 31 contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra (a UFSJ possui 23 contratos ao todo; enquanto a UFLA possui oito contratos).

É importante considerar que a IN 05/2017 incluiu também o fiscal setorial, entretanto, conforme consulta efetuada junto às instituições, na UFSJ, por ocasião da coleta de dados, não houvera designação de nenhum fiscal setorial. Na UFLA, houve designação somente no final do ano de 2018, mas os designados não estavam sendo demandados, prevendo-se que o fiscal técnico iniciaria as ações junto a eles a partir de março ou abril/2019, ou seja, quando os dados ainda estavam sendo estruturados junto aos fiscais técnicos. Ressalta-se que, no caso específico da UFLA, a Instituição designou como fiscal setorial de alguns contratos um representante de cada setor/local de trabalho/departamento/coordenação de curso, culminando em um número expressivo desse tipo de fiscal. Conforme informações coletadas na Instituição, os fiscais setoriais tinham a incumbência de assessorar a equipe de fiscais com as informações demandadas por estes.

Dessa forma, a fim de melhor definir o plano amostral e incluir os fiscais que estão efetivamente atuando, optou-se por não incluir os fiscais setoriais no plano amostral, pela forma de sua atuação e estruturação na Instituição. Realça-se que há obrigatoriedade de nomeação dos gestores, fiscais administrativos e técnicos. A nomeação do fiscal setorial é facultativa e utilizada quando a instituição necessita de fiscalização em muitos setores ou locais, tendo por objetivo ser um braço do órgão em todas as suas unidades, especialmente as descentralizadas. A não inclusão dos fiscais setoriais na pesquisa não acarreta prejuízo ou irregularidade ao objeto de estudo.

3.3 Pesquisa bibliográfica

Conforme define Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa bibliográfica coloca o pesquisador com toda a bibliografia disponível em relação ao tema de estudo, por meio do uso de livros, dissertações, artigos e demais documentos já publicados propiciando adequada fundamentação teórica ao trabalho.

Os conteúdos e as referências aprofundados no estudo foram: fiscalização de contratos terceirizados na administração pública; importância crescente da fiscalização em função da terceirização; legislações pertinentes à fiscalização de contratos; designação e atuação dos fiscais de contrato; atribuições dos fiscais de contratos; do acompanhamento da execução contratual; resultados de outros trabalhos e pesquisas sobre a fiscalização e contratos; e a importância do treinamento e desenvolvimento para uma atuação efetiva dos profissionais em dada organização.

3.4 Pesquisa de campo

Em relação à pesquisa de campo, foram utilizados dois métodos de coleta de dados e informações: questionário e entrevistas individuais.

As variáveis utilizadas na pesquisa, conforme a classificação do tipo, foram quantitativas e qualitativas. As variáveis quantitativas são representadas por meio de números resultantes de uma contagem ou mensuração; as variáveis qualitativas representam uma qualidade ou atributo de um indivíduo pesquisado. (GUIMARÃES, 2008).

Importante realçar que, uma vez utilizados os instrumentos de coleta de dados, durante a discussão deste capítulo, a pesquisadora optou por utilizar dois termos para descrever melhor a origem da informação coletada, de modo que o vocábulo “respondente” corresponde às observações coletadas junto ao fiscal de contrato via questionário; e o termo “entrevistados” refere-se às informações advindas das entrevistas realizadas.

3.4.1 Aplicação dos questionários

No intuito de alcançar os objetivos de pesquisa, encaminhou-se o questionário a toda a população de fiscais, a saber, 49 fiscais. Esse instrumento foi importante para atingir maior número de fiscais de contrato e, concomitantemente; economizar tempo; obter respostas mais rápidas e exatas; bem como abranger servidores de todos os campi das instituições pesquisadas.

Considerando a disponibilidade de tempo por parte da pesquisadora para a coleta de dados, definiu-se o encaminhamento do questionário por meio eletrônico, via e-mail institucional, para cada fiscal de contrato, dispensando-se a presença física da pesquisadora nessa fase da pesquisa.

Elaborou-se um questionário misto (Apêndice A), contendo 36 questões fechadas e duas perguntas abertas. Segundo Vergara (2012), perguntas abertas facilitam a captura de respostas livres e exploratórias, enquanto as questões objetivas facilitam o tratamento dos dados, permitindo a obtenção de resultados comparáveis dadas as respostas padronizadas.

O questionário foi respondido sem a identificação do participante, e na ausência do pesquisador, buscando do servidor uma resposta mais livre e permitindo que assumisse posições que talvez o intimidasse mediante a presença física do pesquisador (VERGARA,

2012). Estruturou-se o questionário visando à obtenção de informações, por Instituição, que respondessem a cada um dos quatro objetivos secundários da pesquisa. Vislumbrou-se, com esse formato, a possibilidade de realizar cruzamentos e comparações entre as variáveis incluídas no questionário.

As variáveis selecionadas para elaboração do questionário foram: capacitação, treinamento, competência técnica, nível de dificuldade das tarefas, tempo de experiência como fiscal, disponibilidade de tempo, legislações referentes à fiscalização de contratos, formação acadêmica, troca de experiências entre fiscais, dados sobre setor de apoio à fiscalização, apoio institucional, estrutura organizacional, fluxo de documentos, sobrecarga de atividades e funções, padronização e normatização de documentos, comunicação no ambiente de trabalho, trabalho em equipe, tomada de decisão e instrumentos de controle interno dos fiscais.

Para tabular os dados obtidos e efetuar análises de variáveis, foram utilizados os recursos do programa *Statistic Package for Social Science* (SPSS). Foram interpretados os dados extraídos dos questionários com o intuito de mapear e fazer um diagnóstico melhor das informações repassadas pelos fiscais de contrato; cruzar informações entre Instituições; bem como analisar os dados coletados e proceder com comparações.

O objetivo foi estruturar o questionário de acordo com as atribuições especificadas na IN 05/2017 para cada tipo de fiscal (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo), coletando as informações de maneira adequada e pontual, considerando as particularidades de atividades e o nível de informação dos fiscais.

Após a elaboração desse instrumento, finalizada na primeira quinzena de julho/2019, realizou-se um teste piloto (pré-teste) com 11 fiscais de contrato das duas instituições, sendo encaminhado o questionário on-line no período de 17-07-2019 a 28-07-2019. O intuito da prévia aplicação foi verificar se esse mecanismo de investigação apresentava clareza, precisão e adequação para se atingir os objetivos estipulados e a teoria abordada. No período de 29-07-2019 a 13-08-2019, procedeu-se à tabulação e análise dos dados obtidos e foram feitos os ajustes necessários para finalização desse instrumento de coleta.

No período de 14-08-2019 a 09-09-2019, os questionários ajustados foram encaminhados por e-mail a toda a população de fiscais de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra das duas Instituições selecionadas. Conforme detalhado anteriormente, optou-se em encaminhar para toda a população e trabalhar com uma amostra populacional

(considerando erro amostral e margem de segurança) consoante ao tempo disponível da pesquisadora para a elaboração da dissertação.

Para o cálculo do plano amostral, foram consideradas as seguintes informações: população: 49 fiscais de contratos; margem de erro: 10%; nível de confiança: 90%; distribuição mais homogênea da população. Dessa forma, o quantitativo estimado da amostra foi de 29 respondentes.

Tendo em vista a participação dos respondentes, no total de 34 fiscais, a amostra do estudo ocorreu com a distribuição descrita no Quadro 5:

Quadro 5 – Quantitativo total de servidores designados a fiscais de contrato por instituição (população) x quantitativo alcançado de servidores que responderam o questionário (amostra)

Descrição do quantitativo de servidores – população x amostra	Instituição		Total de servidores/fiscais
	UFSJ	UFLA	
Quantitativo total de servidores/fiscais de contrato (população)	30	19	49
Quantitativo alcançado de servidores/fiscais que responderam o questionário (amostra)	22	12	34

Fonte: Elaborado pela autora, conforme informações coletadas nas Instituições pesquisadas.

Pode-se observar que o quantitativo mínimo considerado para análise dos dados referentes ao questionário foi alcançado. A partir de então efetuou-se a análise com o quantitativo final apurado, ou seja, 34 questionários. Observa-se conforme apresentado no Quadro 5 que há uma proporcionalidade de respondentes, de acordo com cada Instituição.

3.4.2 Entrevistas

O outro instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista. Definiu-se a utilização dessa técnica junto aos gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos, a fim de compreender percepções, atitudes, bem como coletar informações mais precisas pertinentes à fiscalização. As entrevistas proporcionaram à pesquisadora a ampliação do entendimento do objeto de estudo e por meio delas foi possível compreender e aprofundar no universo de atuação dos fiscais de contratos.

A entrevista foi semiestruturada (Apêndice B), permitindo incluir, retirar e alterar perguntas, concedendo abertura ao entrevistado para elucidar com perguntas possíveis

dúvidas. Segundo Stake (2011), o modelo semiestruturado proporciona o aprofundamento de algumas questões, instigando o entrevistado a respondê-las. A vantagem desse modelo é conceder oportunidade ao entrevistado de revelar a sua opinião e o nível de informação que possuem. (VERGARA, 2012). A utilização da entrevista não está condicionada a uma padronização de alternativas e é percebida como processo de interação social, ocorrendo face a face por meio do intercâmbio entre o pesquisador e o entrevistado (MANZINI, 2003).

Segundo Vergara (2012), as entrevistas podem contribuir para extrair informações que possam estar “dentro” do indivíduo, remetendo tanto às experiências já vivenciadas quanto a objetivos futuros. Ademais, as entrevistas podem gerar conclusões com maior coerência e consistência.

Neste estudo, foi realizada de forma individual e foram entrevistados dez indivíduos, seis pertencentes à UFSJ (Entrevistado 1 a Entrevistado 6) e quatro à UFLA (Entrevistado 7 a Entrevistado 10). Almejando o alcance de uma diversidade de fiscais de contrato, os servidores entrevistados foram nomeados conforme mostrado no Quadro 6, sendo descritos o quantitativo de contratos que cada um fiscaliza, bem como o papel que exerce na comissão de fiscalização.

Quadro 6 – Detalhamento da coleta efetiva dos entrevistados, por instituição, por tipo de fiscal de contrato e por respectivo número de contratos em que atua

Tipo de fiscal	Instituição	Gestor	Fiscal administrativo	Fiscal técnico
Entrevistado 1 (E1)	UFSJ	Quatro contratos	-	-
Entrevistado 2 (E2)		-	Um contrato	-
Entrevistado 3 (E3)		-	-	Um contrato
Entrevistado 4 (E4)		-	Um contrato	-
Entrevistado 5 (E5)		Três contratos	-	-
Entrevistado 6 (E6)		-	-	Cinco contratos
Entrevistado 7 (E7)	UFLA	-	Um contrato	-
Entrevistado 8 (E8)		-	Um contrato	-
Entrevistado 9 (E9)		Um contrato	-	Um contrato
Entrevistado 10 (E10)		Um contrato	Três contratos	Um contrato

Fonte: Elaborado pela autora.

A escolha dos entrevistados da UFSJ e da UFLA ancorou-se na busca por identificar fiscais de contrato capazes de representar de forma qualitativa e heterogênea as Instituições pesquisadas, expondo cada um, a sua maneira, sua vivência na função de fiscalização de contratos. Dessa forma, a pesquisadora conseguiu garantir a variabilidade de tipos de fiscais de contrato (gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico); entrevistou fiscais que atuam há anos nessa função, bem como outros que foram designados há menos tempo. A pesquisadora entrevistou fiscais que atuam em mais de uma comissão de fiscalização e com papéis distintos em cada uma delas; como fiscais que fiscalizam contratos com grande número de postos de trabalho e mais onerosos.

Importante destacar que primeiramente efetuou-se a análise dos questionários aplicados e, somente após esta etapa, foi que a pesquisadora iniciou a elaboração do roteiro de entrevista. Essa estratégia foi utilizada para que a elaboração do roteiro da entrevista fosse o mais objetiva possível e direcionada para os pontos mais relevantes identificados após análise do questionário.

As entrevistas foram realizadas nos dias 16-10-2019, 19-11-2019 e 21-11-2019. Todas as entrevistas foram realizadas de forma individual para que os entrevistados pudessem se sentir mais à vontade para opinar e responder as perguntas semiestruturadas.

Todas as entrevistas foram gravadas, com a prévia autorização de todos os entrevistados, perfazendo um total de 237 minutos e 54 segundos de gravação. Ressalta-se que tanto os entrevistados quanto a pesquisadora assinaram duas vias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (com as informações referentes à pesquisa e garantia do anonimato a cada um deles), sendo entregue uma via a cada um deles, e a outra via foi arquivada pela pesquisadora (Apêndice C). Visando facilitar a análise, as entrevistas foram transcritas no período de 21-10 a 28-11-2019, gerando 29 páginas de texto em folha de papel A4, letra tipo 12, com espaçamento simples entrelinhas.

No intuito de facilitar a citação das falas e de garantir o anonimato e a confidencialidade dos entrevistados, seus nomes foram substituídos por identidades representadas pela letra “E” seguida do numeral equivalente à ordem dos fiscais entrevistados, exemplo: E1; E2; E3 até E10, conforme mostrado no Quadro 6.

Importante destacar que os fiscais de contrato entrevistados se mostraram interessados pela pesquisa e foram muito prestativos durante a sua realização. Inclusive, alguns revelaram interesse em ler este estudo, quando da sua finalização.

Para o tratamento dos dados obtidos das entrevistas, utilizou-se a técnica de análise do conteúdo das entrevistas, proposta por Bardin (2011). A autora prevê três fases nesse processo: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados: inferência e interpretação.

Conforme descreve o analista, a pré-análise é a fase da organização. Neste estudo, o material bruto obtido foi, inicialmente, transcrito. Na segunda fase - a exploração do material – realizou-se a separação do material de acordo com os objetivos traçados na pesquisa, bem como os elementos de análise provenientes das questões do questionário. Já na última fase – tratamento dos resultados: inferência e interpretação – ocorreu a condensação e o destaque das informações para análise (conforme recomendado por Bardin, 2011). Sendo assim, foi possível proceder à reflexão diante das respostas dos entrevistados, apontando as semelhanças e diferenças dos apontamentos, utilizadas para a elaboração da análise dos resultados alcançados, descritas no capítulo seguinte deste estudo.

Os elementos de análise considerados foram: capacitação para exercício da função; processo de designação a fiscal de contratos; apoio institucional; conhecimento acerca da legislação principal – IN 05/2017; avaliação da qualidade do trabalho realizado pela comissão de fiscalização; comprometimento dos fiscais; acúmulo de tarefas; avaliação da estrutura organizacional que acomoda os fiscais; necessidade de criação de um setor de fiscalização; desafios e dificuldades durante o acompanhamento da execução contratual. Ressalta-se que a descrição desses elementos seguiu, não necessariamente, a quantidade de sua respectiva frequência, mas o quanto ela se mostrou importante à análise do conteúdo.

Como neste estudo contemplou-se a utilização do questionário e da entrevista, durante a descrição das informações mais relevantes do questionário, foram inclusos recortes, provas de validação e outras ferramentas referentes à análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) no que se refere às informações obtidas via entrevista.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentadas as informações obtidas por meio dos instrumentos de coleta, juntamente à análise e discussão dos resultados alcançados. Como mencionado, o conteúdo foi organizado, visando responder a cada um dos quatro objetivos específicos elencados neste trabalho, por meio da análise categorial temática.

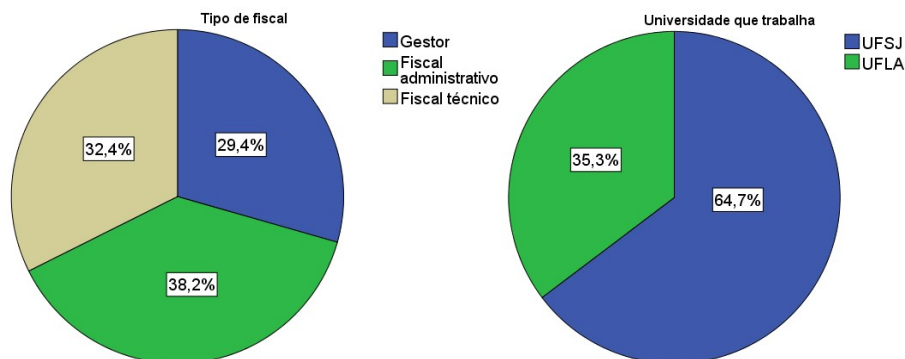
Consolidaram-se nesta seção todas as informações levantadas, mensurando-se os dados obtidos por meio do questionário e, ao mesmo tempo, transcrevendo-se as falas dos entrevistados, a fim de enriquecer e destacar a análise e discussão dos resultados alcançados.

4.1 Detalhamento do perfil dos fiscais de contrato

O perfil dos fiscais de contrato das duas instituições pesquisadas foi traçado a partir das informações obtidas via questionário aplicado aos 34 respondentes que atuam como fiscais de contrato. A amostra de fiscais de contrato respondentes é constituída de 29,4% gestores de contrato, 38,2% atuam como fiscais administrativos e 32,4% são fiscais técnicos.

Fazendo-se um desmembrando por Instituição pesquisada, na UFSJ foram coletados 22 questionários (64,7%), provindos de cinco gestores, nove fiscais administrativos e oito fiscais técnicos; já na UFLA foram obtidos 12 questionários (35,3%), sendo cinco de gestores, quatro de fiscais administrativos e três de fiscais técnicos.

Gráfico 1 - Questionários coletados, distribuídos por tipo de fiscal e Instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

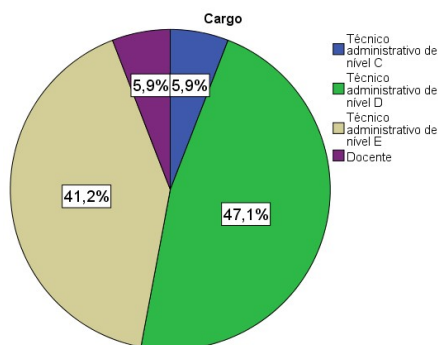
Em relação à **idade** dos fiscais de contrato, verificou-se que 73,6% deles possuem entre 31 e 50 anos, sendo que dentre estes: 32,4% possuem entre 31 e 40 anos e 41,2% entre

41 e 50 anos. Observou-se que mais da metade (52,9%) dos fiscais da faixa etária entre 31 e 50 anos possuem experiência no serviço público entre 7 e 13 anos.

Constatou-se que todos os fiscais mais jovens (18 a 30 anos) se concentram na UFLA, totalizando 11,8% do grupo. Estes possuem a experiência profissional nas instituições vinculadas entre um e seis anos. Já todos os servidores mais velhos (51 a 60 anos) trabalham na UFSJ, representando um percentual de 14,7%, e 80% deles acumulam mais de 13 anos de tempo de serviço na UFSJ, demonstrando possuírem uma longa experiência no setor público.

No tocante ao **cargo** que ocupam nas Instituições pesquisadas, observou-se que, dentre os fiscais de contrato, 47,1% são servidores públicos de cargo técnico-administrativo (TA) de nível D (carreira de nível médio) e 41,2% desempenham cargo técnico-administrativo de nível E (carreira de nível superior). Os demais servidores ocupam cargo técnico administrativo de nível C, bem como os que ocupam cargo de docente, somam 11,8% de fiscais de contrato (estes servidores atuam como gestores de contrato).

Gráfico 2 - Distribuição dos fiscais de contrato de acordo com cargo ocupado nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Detalhando-se por Instituição pesquisada, observou-se que mais da metade dos fiscais de contrato da UFSJ ocupam cargo de técnico administrativo (TA) nível D (59,1%); enquanto na UFLA há maior concentração de técnicos administrativos (TA) de nível E (66,7%).

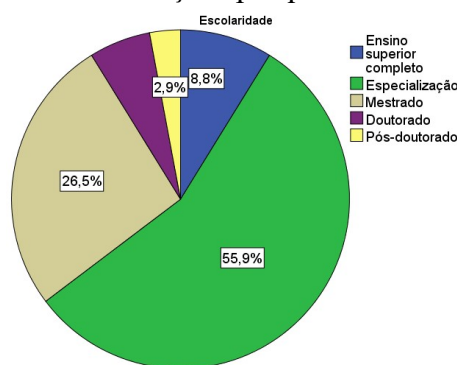
Comparando-se dados inerentes ao cargo concursado pelos fiscais de contrato das duas instituições, verificou-se que a UFLA é uma instituição que definiu, dentre os seus cargos públicos de técnicos administrativos, um quantitativo maior de vagas de concurso para servidores TA de nível E (escolaridade exigida: graduação) com formação em Administração de empresas. Conforme depoimento de alguns fiscais, em cada unidade da UFLA, há um servidor TA de nível E, formado em Administração de empresas.

Em contrapartida, a UFSJ optou por realizar mais concursos para Assistentes em Administração, nível D (escolaridade exigida: ensino médio completo), pela facilidade de alocação em vários setores da instituição.

Ressalta-se que os servidores TA de nível D angariam menor remuneração, quando comparados aos servidores TA de nível E. Isso porque, considerando os cargos que estes servidores ocupam nas instituições de forma acumulativa com a função de fiscal, verifica-se que na UFLA eles realizam a mesma função, mas com salário mais alto, quando comparados aos fiscais de contrato da UFSJ que são na sua maioria de carreira de nível D.

Com referência ao **grau de escolaridade** dos fiscais de contrato, 91,2% cursaram pós-graduação, sendo que 55,9% tem especialização; 26,5% mestrado; 5,9% doutorado e 2,9% pós-doutorado. Nenhum fiscal tem grau de escolaridade abaixo de ensino superior completo. Destaca-se que os fiscais que possuem doutorado e pós-doutorado atuam como gestores de contrato, sendo dois docentes (um da UFSJ e outro da UFLA) e um técnico-administrativo de nível E (UFLA).

Gráfico 3 - Distribuição dos fiscais de contrato de acordo com o grau de escolaridade nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Especificando-se o grau de escolaridade dos fiscais por Instituição pesquisada, na UFSJ constata-se que 9,1% dos fiscais possuem ensino superior completo; 63,7% especialização; 22,7% mestrado; e 4,5% pós-doutorado. Já na UFLA verifica-se que 8,3% dos fiscais possuem ensino superior completo; 41,7% especialização; 33,3% mestrado; e 16,7% doutorado.

Afere-se que esse é um resultado muito bom, quando analisado somente sob a ótica do grau de escolaridade dos servidores de ambas as instituições. Isso porque a quase totalidade dos fiscais seguiram seus estudos para além do título de graduação, além de as instituições

deterem servidores com maior nível de instrução do que o cargo exige. Constatou-se, pois, o esforço e comprometimento individual de cada um desses servidores na busca por melhor nível de escolaridade.

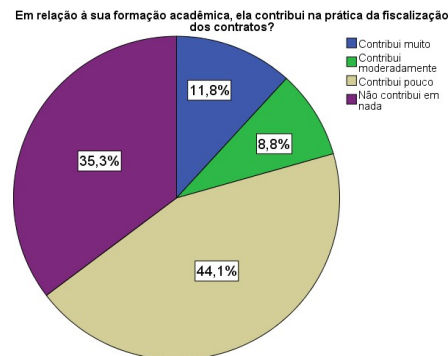
Contudo, no que se refere especificamente ao exercício da fiscalização de contratos, conforme expõe Cunha (2017) não é possível afirmar que maior grau de escolaridade seja garantia de que os fiscais de contratos são capacitados para exercerem essa função. Isso pelo fato de que, para o exercício da função de fiscal de contrato, há atividades diversificadas, bem como demanda por conhecimentos específicos que não são propriamente adquiridos em um curso superior ou em outra formação complementar (pós-graduação). Isso será ratificado a seguir, quando se verifica junto aos fiscais se a formação acadêmica deles contribui na prática das atividades de fiscalização.

Em paralelo, importa frisar que a carreira dos técnico-administrativos das universidades federais possui um plano de carreira para os servidores que contempla a possibilidade de obterem acréscimo salarial condicionado à elevação da escolaridade. Esse benefício é denominado “incentivo à qualificação” e é concedido ao servidor (dentro dos percentuais acordados), quando ele detém um grau de escolaridade acima do que é exigido pelo cargo a que pertence.

Tal incentivo é visto como fator impulsionador para os servidores elevarem os seus respectivos grau de escolaridade, incrementando, assim, sua remuneração. Nesse sentido, estudos de Terra (2019) e de outros pesquisadores, realizados em universidades federais, constataram que os fiscais de contrato possuíam uma formação além da exigida para o cargo, observando-se percentual maior de titulação de pós-graduação.

Investigou-se, em que medida a **formação acadêmica** dos fiscais de contrato contribui para a realização das atividades vinculadas a sua função na fiscalização. Dentre os respondentes, 11,8% afirmaram que a formação acadêmica contribui muito para o exercício dessa função, para 8,8% contribui moderadamente. Verificou-se que para 79,4% dos fiscais de contrato sua formação acadêmica contribuiu pouco (44,1%), ou mesmo nada (35,3%), para o labor de sua função.

Gráfico 4 - Relação entre a formação acadêmica dos fiscais de contrato e a sua contribuição na prática da fiscalização de contratos nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Considerando os resultados obtidos por instituição, 9,1% dos servidores da UFSJ informaram que a sua formação acadêmica contribui muito na atividade de fiscal; 4,5% alegaram que contribui moderadamente; 45,5% contribui pouco; e 40,9% não contribui em nada. Na UFLA, 16,7% dos fiscais expressaram que a sua formação acadêmica contribui muito; 16,7% contribui moderadamente; 41,7% contribui pouco; e 25% não contribui em nada. Verifica-se que os resultados verificados junto aos fiscais da UFLA são mais positivos, quando comparados com a UFSJ.

Examinando-se, também, os resultados obtidos distintamente pelas três figuras de fiscal de contrato, dentre os dez gestores de contrato, dois deles (20%) alegaram que sua formação acadêmica contribui muito na atividade de fiscalização; dois servidores disseram que contribuem moderadamente (20%); três alegaram contribui pouco (30%), e outros três (30%) disseram que não contribui em nada.

Já, entre os 13 fiscais administrativos, somente um servidor (7,7%) alegou que sua formação acadêmica contribui muito; um servidor (7,7%) afirmou que contribui moderadamente; nove (69,2%) disseram que contribui pouco; e dois (15,4%) alegaram que não contribui em nada.

Dentre os 11 fiscais técnicos que responderam ao questionário, somente um servidor (9,1%) considera que a formação acadêmica contribui muito na prática da fiscalização, sendo que os demais manifestaram que contribui pouco (27,3%) ou nada (63,6%).

Destaca-se que as atividades da fiscalização técnica demandam um conhecimento mais aprimorado em relação à área técnica do serviço contratado, conforme cita Vieira (2014). E, conforme resultado obtido dos fiscais técnicos, nada ou mesmo muito pouco da sua formação acadêmica contribui para as atividades de fiscal. Tal constatação sugere haver problema para

o bom acompanhamento do contrato, fomentando um esforço ainda maior do servidor de maneira a angariar os conhecimentos necessários para a execução de sua função.

De maneira geral, constata-se que há expressivo número de fiscais de contrato (com maior destaque para os fiscais técnicos, seguidos dos fiscais administrativos) que sequer utilizam seus conhecimentos, advindos da sua formação acadêmica, para desempenho de sua função. Constata-se que o resultado alcançado nesse sentido é incompatível com os objetivos da formação e capacitação acadêmicas (tanto para os fiscais, quanto para as Instituições), se considerarmos que estes servidores não aplicam na atividade de fiscalização os conhecimentos que já detinham por meio da formação acadêmica. Frisa-se que a pergunta desta pesquisa foi sobre a contribuição da formação acadêmica desses servidores, considerando-se a atividade de fiscalização, independentemente do cargo que o respondente ocupa na instituição.

Por outro lado, isso evidencia a especificidade que é a função do fiscal, bem como o seu respectivo fator de independência para com as variáveis “formação acadêmica” e “grau de escolaridade”. Logo, essas duas variáveis, não necessariamente, em sua plenitude, impactam diretamente a capacidade do servidor para o exercício da função. Destarte, conforme verificado, pontua-se que alguns servidores entendem que sua formação acadêmica contribui para a atividade de fiscal.

Para fins de evidência de ambas as percepções dos fiscais (seja positiva ou negativa) acerca da contribuição da formação acadêmica nas atividades de fiscalização, seguem transcritas as falas de alguns fiscais.

Observa-se significativa discrepância entre a formação acadêmica e as atividades realizadas enquanto servidor público, uma vez que atua na área administrativa. Percebe-se claramente que este fiscal em questão foi designado para uma atividade com a qual não possui nenhuma familiaridade, além de que não utiliza os seus conhecimentos para sua função.

Meu cargo é em Assistente em Administração. Não tenho formação na área administrativa, sou graduada em Agronomia e não tem nada a ver. Cai só de paraquedas mesmo. Minha formação não me ajuda em nada. Quando entrei para trabalhar no meu setor, já ingressei com a portaria de fiscal junto. (E7).

Contudo, conforme expõe Mota (2017), para alguns servidores, a formação acadêmica pode vir a representar um fator positivo e proporcionar ao fiscal um melhor desempenho na função. Considerando esse ponto de vista, observam-se as falas obtidas na entrevista

realizada, junto a duas gestoras de contratos, pontos de vista que privilegiam o conhecimento obtido na formação:

Então, tem pessoas na Instituição que têm, inclusive, uma formação que favorece a qualidade da fiscalização, que é o caso das duas administradoras que são fiscais administrativas em contratos que atuo como Gestora. Isso leva a uma facilidade de lidar com essas questões e de estar pensando o tempo inteiro no aperfeiçoamento do trabalho. Já nem todos os fiscais conseguem ter essa proatividade em estar desenvolvendo esse instrumental para trabalhar e melhorar a fiscalização. (E5).

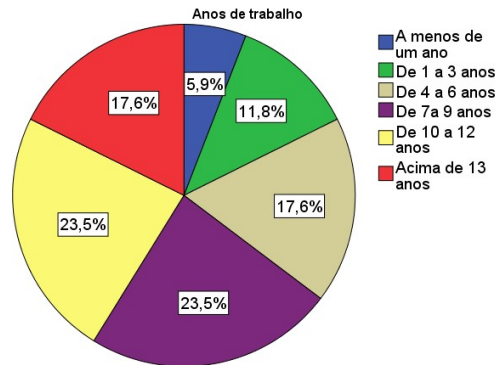
Acho que minha formação acadêmica, já que sou formada em Administração, contribui sim na função de fiscal. Não totalmente, porque a gente não foca nisso. Mas eu acho que em termos da gente ter uma visão de gestão, de organizar e controlar, nesse sentido contribui. O conhecimento é construído, principalmente porque as coisas vão mudando. (E9).

Mediante essas declarações, pondera-se que as Instituições pesquisadas podem se ater a esses depoimentos como forma de alerta. Verifica-se que essas administradoras realizam melhor o seu trabalho, conforme descrito, considerando muito mais a *expertise* (enquanto profissionais) através do uso das ferramentas de trabalho que possuem, em detrimento da sua formação acadêmica, do que propriamente pelo conhecimento acerca da fiscalização de contratos.

Inclusive, pode ser analisado pelas organizações públicas, foco deste estudo, se os fiscais formados em Administração de empresas têm desempenhado, efetivamente, um trabalho melhor do que os demais. Se isso for verificado, há de se pesar essa vantagem, já que pode caracterizar maior familiaridade com a execução da função; o tempo e os recursos necessários de investimentos em capacitação poderão ser menores; a organização e o controle do processo de trabalho serão mais eficientes, implicando melhor aferição do serviço; bem como será possível perceber menos erros no percurso do trabalho.

Quanto ao **tempo de serviço** nas Instituições estudadas, 47% dos fiscais de contrato atuam entre sete e doze anos na organização; 17,6% estão no órgão há mais de treze anos (sendo que 66,7% destes atuam como gestores de contrato); 17,6% estão entre quatro e seis anos (sendo que 66,7% destes são fiscais técnicos); e 17,7% atuam no órgão há menos de três anos.

Gráfico 5 – Discriminação do tempo de serviço dos fiscais de contrato nas instituições pesquisadas



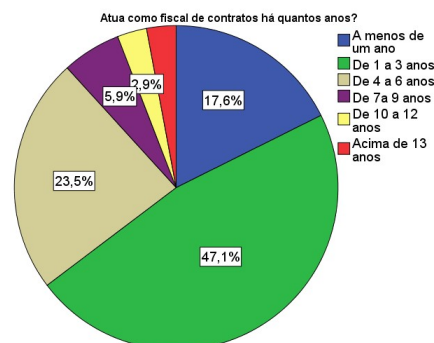
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Mediante o exposto, 41,1% dos fiscais de contratos estão na Instituição há um tempo considerável (mais de 10 anos), o que constitui fator positivo, considerando-se que eles já possuem maior experiência e vivência no órgão público. Constatou-se que, entre os gestores de contrato, nenhum deles trabalha a menos de quatro anos na instituição.

Detalhando-se por instituição pesquisada, os fiscais com menor tempo de serviço público concentram-se na UFLA; por outro lado, na UFSJ há fiscais que detêm de maior experiência no serviço público.

Em relação ao **tempo (em anos) em que atuam como fiscal de contratos**, 47,1% dos respondentes trabalham nas suas respectivas funções entre um e três anos, seguindo-se 23,5% que trabalham entre quatro e seis anos.

Gráfico 6 – Discriminação do tempo (anos) em que atua como fiscal de contratos nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Considerando cada instituição pesquisada, apenas 4,5% dos fiscais da UFSJ atuam na fiscalização há menos de um ano; mais da metade dos fiscais (54,5%) exercem a função entre um e três anos; 22,7% entre quatro e seis anos; e 18,1% atuam acima de sete anos. Na UFLA 41,7% dos fiscais trabalham a menos de um ano na função; 33,3% estão entre um a três anos; 25% de quatro a seis anos. Verifica-se que na UFLA há um percentual maior de fiscais recém designados para esta função, quando comparado com os resultados obtidos da UFSJ.

Uma percepção relevante é de que em torno de 1/3 (35,3%) dos fiscais de contrato, computando-se as duas instituições, estão na função há mais de quatro anos, tendo então acompanhado as alterações nos atos normativos; 17,6% dos fiscais já iniciaram as atividades de fiscalização com a IN 05/2017 vigente. Considerando que a IN 05/2017 foi promulgada em 2017, muitos fiscais iniciaram a função no interstício da atualização da legislação principal.

Pode-se, portanto, afirmar que, nesse processo contínuo de mudança de legislação, essas alterações repercutem muito na vida dos fiscais e também das instituições, uma vez que necessitarão de constante capacitação para colocar em prática as novas diretrizes; assim como também se impõe a reestruturação dos processos de fiscalização (atribuições e atividades).

Conforme descrito pelos próprios fiscais de contrato, 44,1% destes afirmaram 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; já 29,4% deles concordam um pouco com essa afirmação. Essa reflexão pode ser examinada à luz desta afirmação de Tardif e Raymond (2000, p. 210): “o tempo surge como um fator importante para compreender os saberes dos trabalhadores, na medida em que trabalhar remete a aprender a trabalhar”.

Essa afirmativa corrobora o que alguns fiscais alegaram em relação ao tempo de experiência como mecanismo de aprendizagem, sendo pontuado como fator positivo para o alcance de mais preparo e competência para o exercício da fiscalização. Seguem trechos transcritos que permitem ratificar a consideração feita por Tardif e Raymond (2000):

Ficamos mais seguros na prática e vamos tomando atitudes que vão dando certo, passando a ter essas ações e procedimentos como padrão. Perto do que eu comecei há um ano, a gente cria um sexto sentido, e vai se sentindo melhor e menos inseguro.” (E8).

Em relação à segurança para realizar as atividades de fiscalização, hoje eu já me sinto bem mais segura do que quando comecei um ano. À medida que o tempo vai passando, você ganha segurança sim. (E9).

Investigou-se na pesquisa se os fiscais de contrato procuram trocar experiências com outros fiscais para ajudar nas suas dúvidas e formas de executar tarefas, verificando-se que 35,3% sempre buscam interagir com esse grupo de servidores; 20,6% os acionam muitas vezes; 38,2% às vezes e 5,9% raramente.

A interação é confirmada pelos 67,6% dos fiscais de contrato que concordam totalmente que **a troca de experiências** com outros gestores e fiscais contribui para melhorar o desempenho diante das atividades fiscalizatórias, bem como sanar dúvidas no dia a dia. Seguem afirmações dos entrevistados que admitem essa percepção:

Tive apoio de fiscais de outros tipos de contratos, que já tinham experiência, e foram me passando o básico para eu fazer o mínimo do trabalho. (E3).

A troca de experiências acrescenta, às vezes, mais do que propriamente o conhecimento teórico. (E5).

Aqui no setor, a gente tem um defeito: nós estudamos muito (em casa, na hora do serviço). Nós trocamos experiências com outros fiscais sobre um entendimento, para conseguir ter essas interpretações diversas da lei e seguir um caminho. (E10).

A maioria (94,1%) dos fiscais **acumulam outras funções** e atribuições juntamente com a fiscalização de contratos. Somente dois servidores da UFSJ, especificamente fiscais técnicos (5,9%), atuam de forma exclusiva com a fiscalização de contratos.

Gráfico 7 – Percentual de servidores que acumulam outras atividades referentes ao cargo que ocupam junto à função de fiscal de contratos nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Observa-se que ambos os fiscais das duas instituições, na sua quase totalidade, realizam as atribuições inerentes ao seu cargo como as relativas às atividades de fiscalização. Discute-se adiante o quanto acumular a função do cargo à de fiscal, resulta em uma sobrecarga de trabalho.

Antecipando tal discussão, verificou-se que esse acúmulo tem sido prejudicial ao desempenho dos servidores e para a própria instituição, uma vez que compromete o trabalho final da fiscalização. Ademais, Conceição (2019) pontua em sua pesquisa aspectos da dificuldade que permeia as atividades, ao se acumular a função de fiscal a outras atividades inerentes ao respectivo cargo.

Em relação ao **quantitativo de contratos**, obteve-se dos servidores que atuam como fiscais que 58,8% são designados para um contrato, 23,5% atuam entre dois e três contratos; e 17,6% possuem acima de quatro contratos para fiscalizar.

Realizando uma descrição por instituição pesquisada, metade dos fiscais (50%) da UFSJ fiscalizam um contrato; 22,7% entre dois e três contratos; e 27,3% acima de quatro contratos. Em relação à UFLA, 75% dos fiscais são designados para um contrato; 25% entre dois e três contratos. De forma comparativa, os fiscais da UFSJ fiscalizam um quantitativo maior de contratos que os fiscais da UFLA.

Importa destacar que não há definição de uma quantidade de contratos e terceirizados a ser fiscalizada pelo fiscal. Conforme cita Terra (2019), as instituições públicas precisam averiguar se os fiscais de contrato não estão sobrecarregados para o exercício da função.

Dentre os fiscais de contrato, 32,4% do total possuem **cargo de confiança ou função gratificada**; e mais da metade (67,6%) não possui nenhuma função. Detalhando um pouco mais, dentre todos os gestores de contrato pesquisados, 60% deles possui cargo de confiança ou função gratificada. Já, dentre os fiscais técnicos, 45,4% do total também recebe remuneração complementar (grande maioria acumula chefia de setor).

Em ambas as instituições estudadas, não há concessão de cargo de confiança ou função gratificada a um servidor que atua como fiscal de contrato. Ressalta-se que os cargos de confiança ou função gratificada que esses servidores recebem não são concedidos pela função que exercem de fiscal de contrato, mas pelos cargos (diretor, pró-reitor ou chefe de setor) que ocupam na Instituição. Vale ressaltar que, dentre os fiscais administrativos pesquisados, nenhum deles possui cargo de confiança ou função gratificada.

Traçando um paralelo entre as Instituições pesquisadas, dentre os servidores que detêm cargo de confiança ou função gratificada, encontram-se 90,9% trabalhando na UFSJ e apenas 9,1% na UFLA.

Na UFSJ, define-se que, dentre os fiscais de contrato, o servidor que atua como gestor de contrato é o que possui cargo de direção na unidade demandante do serviço terceirizado (com exceção de uma servidora que é gestora, mas não tem cargo de confiança, somente função gratificada). Nos *campi* fora de sede, todos os gestores de contratos são os servidores (sendo que dois deles são docentes, e um é técnico administrativo) que acumulam a função máxima hierárquica nessas unidades.

Ressalta-se que todos os gestores dos contratos possuem grau hierárquico superior ao dos demais fiscais do contrato da comissão de fiscalização a que pertencem. Pode-se concluir que a designação à função de gestor de contrato na UFSJ é concedida ao servidor da unidade requisitante do serviço que ocupa cargo de confiança na Instituição. Isso pode ser explicado pelo fato de esses servidores já receberem uma remuneração complementar para o exercício desses cargos de confiança. Com isso, a Instituição opta por defini-los, também, como gestores, a fim de coincidir com a unidade de comando de superior junto aos demais servidores que atuam como fiscais.

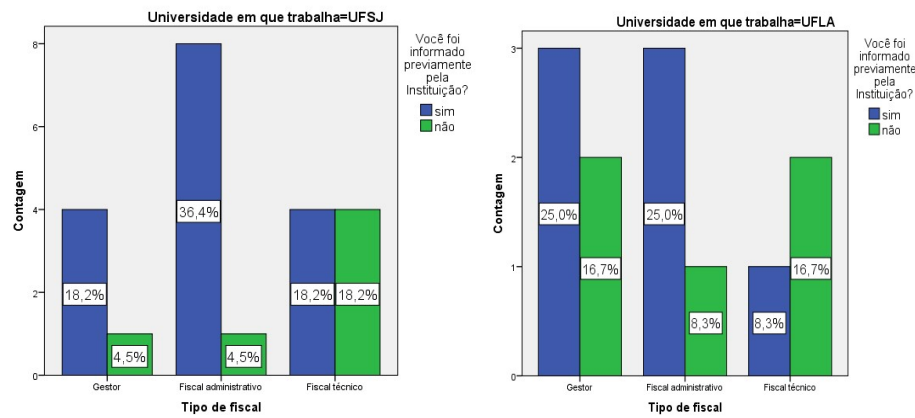
4.2 Da designação e aceitação da função de fiscal de contratos

No que tange à **designação** dos servidores para atuar na fiscalização de contratos, na amostra pesquisada, 67,6% dos servidores foram previamente informados pela Instituição sobre a nomeação a membro da comissão de fiscalização; e 32,4% não foram informados.

Entre Instituições em evidência, conforme mostrado no Gráfico 8, 72,8% dos fiscais da UFSJ foram previamente informados da designação. Contudo, 27,2% da categoria não foram comunicados de forma prévia sobre a nova função.

Já, na UFLA, 58,3% foram informados; contra 41,7% não informados. Dentre os fiscais de contrato que não foram previamente informados, mais da metade dos fiscais (54,5%) atuam como fiscais técnicos.

Gráfico 8 – Detalhamento de servidores previamente informados da designação a fiscais de contrato, por instituição e por tipo de fiscal



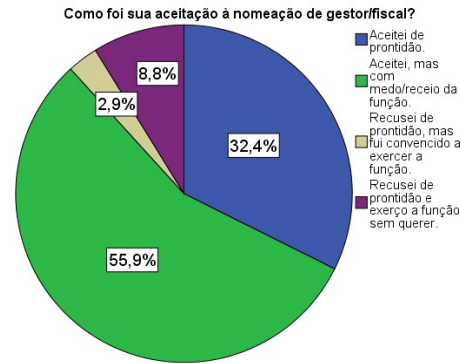
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Cumprir destacar que este percentual de 32,4% de servidores, que não foram previamente informados da designação a fiscal, é um percentual alto, considerando-se a importância do ato de designação do fiscal. Esse resultado é negativo e mesmo comprometedor, visto que o fato de as instituições designarem fiscais de contrato de maneira tempestiva, sem dar a eles a possibilidade de manifestação de opinião acerca da função, pode resultar em sérias consequências, além de refletir uma falha da Administração.

Apesar de os servidores não poderem recusar a função de fiscal de contrato, conforme expressa Alves (2004) e a própria IN 05/2017, os profissionais poderiam ter a chance de se manifestar acerca da designação da função, solicitar uma avaliação se ele realmente possui qualificação e competência para exercício da função, bem como se inteirar antecipadamente sobre suas responsabilidades e competências. Silva (2015) aborda que é um direito do servidor certificar-se da informação da indicação a fiscal de contrato, antes mesmo que ela aconteça.

No que se refere à **aceitação da função de fiscal de contratos**, dentre os servidores públicos investigados, 32,4% aceitaram de prontidão a função; 55,9% aceitaram, mas tiveram medo ou receio da função; 8,8% recusaram a função e a exercem sem querer; e 2,9% recusaram, mas foram convencidos a exercer a função.

Gráfico 9 – Detalhamento da forma de aceitação dos servidores à nomeação de fiscais de contratos nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Detalhando-se por instituição pesquisada, 95,4% dos fiscais da UFSJ aceitaram a função (40,9% aceitaram de prontidão; 54,5% aceitaram com medo/receio da função); apenas 4,5% recusaram e exercem a função sem querer. Em paralelo, 75% dos fiscais da UFLA aceitaram a função (16,7% aceitaram de prontidão; 58,3% aceitaram com medo/receio da função); 8,3% recusaram de prontidão, mas foram convencidos a exercer a função; e 16,7% recusaram e exercem a função sem querer. A partir dos resultados de ambas as instituições, constata-se que na UFLA há um percentual maior de fiscais que recusaram a função.

Segue a transcrição de um trecho da entrevista realizada com umas das fiscais, em que ela evidencia sua forma de aceitação da função:

Quando eu assumi a fiscalização tive muito receio. Eles colocaram muita pressão na responsabilidade que temos como fiscal, aí dá um pouco de medo, ainda mais porque não temos o conhecimento muito embasado. Aí tem que ficar olhando direitinho e fiscalizando mesmo. Agora está mais tranquilo. (E5).

Quadro 7 – Desmembramento da aceitação da função, por tipo de fiscal nas instituições pesquisadas

Tipo de fiscal	Gestor	Fiscal Administrativo	Fiscal técnico
Aceitei de prontidão	40%	23,1%	36,4%
Aceitei, mas com medo/receio da função	40%	61,5%	63,6%
Recusei de prontidão, mas fui convencido a exercer a função	10%	0%	0%
Recusei de prontidão e exerço a função sem querer	10%	15,4%	0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Dentre os resultados alcançados, conforme Quadro 7, verifica-se que os gestores foram os que mais aceitaram a função, seguidos dos fiscais técnicos e por último os fiscais administrativos. Observa-se que, dentre os participantes, 61,5% dos fiscais administrativos e 63,6% dos fiscais técnicos (63,6%) aceitaram, mas tiveram medo/receio, com mais aceitação que dos próprios gestores de contrato (40%).

Esses altos percentuais podem ser explicados pelo risco inerente à função, posto que Manarino (2017) e Fernandes (2017) advertem que, diante de casos em que se comprovem falhas, ausência ou fraudes na fiscalização, que gerem prejuízos aos cofres públicos, pode haver responsabilização civil ao próprio servidor que as cometerem.

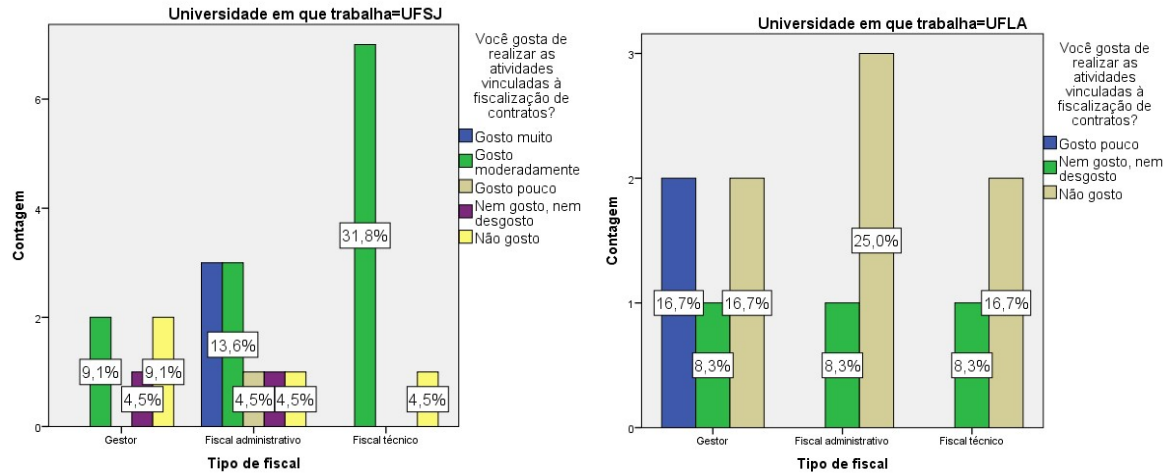
Conforme dados obtidos, observa-se que nenhum fiscal técnico chegou a recusar a função. Por outro lado, nota-se maior recusa pelo fiscal administrativo, seguido do gestor. A propósito, dentre a parcela de fiscais que recusaram a função, dois são gestores de contrato e dois fiscais administrativos, sendo que três deles trabalham na UFLA e um na UFSJ.

Tal recusa não é favorável às instituições e deve ser investigada, a fim de se conhecer os argumentos apresentados pelos servidores. Isso porque o servidor que não estiver de acordo com a nova função, mas mesmo assim tiver que realizá-la por imposição da Administração, ou mesmo por falta de outro servidor para assumir a função, o indicado poderá não a exercer da maneira adequada ou esperada, podendo acarretar prejuízos ao acompanhamento da execução do contrato.

Investigou se, também, se os fiscais de contrato **gostam de exercer as atividades de fiscalização**, e as respostas obtidas pelos respondentes foram que 8,8% gostam muito de realizá-las (todos trabalham na UFSJ); 35,3% gostam moderadamente (todos da UFSJ); 8,8% gostam pouco; 14,7% nem gostam e nem desgostam; e 32,4% não gostam.

O detalhamento por instituição e por tipo de fiscal constam no Gráfico 10. Pontua-se que dentre os fiscais da UFSJ há um diversificado gosto pela atividade, sendo que mais da metade deles (54,5%) gostam moderadamente desta atribuição; já os fiscais da UFLA expressaram pouca afinidade com a função, uma vez que 58,4% não gostam da função, 24,9% nem gostam e nem desgostam, e 16,7% gostam pouco.

Gráfico 10 – Descrição da afinidade dos servidores para com a atividade de fiscal, por instituição e por tipo de fiscal



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Já analisando o gosto pela atividade, por tipo de fiscal, somente um pequeno percentual dos fiscais administrativos da UFSJ gostam muito deste trabalho; enquanto os fiscais técnicos são os que têm afinidade com a função de forma moderada, conforme apontado no Gráfico 10.

A afinidade do colaborador com a função que exercerá é essencial para o alcance de um bom trabalho. Sendo assim, constata-se que o percentual dos fiscais que não gostam da atividade de fiscalização constitui ponto negativo para a Instituição e pode culminar em menor comprometimento desses servidores no desempenho das atividades. As instituições deveriam pensar em substituir esses fiscais que atuam a contragosto e trocá-los por outros servidores que demonstrassem maior afinidade com a função.

No que diz respeito ao acúmulo de **experiência anterior como fiscal de contratos**, 64,7% dos servidores atuam pela primeira vez, enquanto fiscal e, por outro lado, 35,3% já tiveram essa experiência.

Verificou-se, junto aos servidores que já tinham trabalhado na fiscalização, em que medida isso contribuía para o desempenho das atuais atividades de fiscal. Dentre os respondentes, 58,3% mencionaram que a experiência anterior contribui muito nas atividades que realizam de fiscalização de contratos; 25% alegaram que contribui em grau moderado. Verifica-se, por esses números, que a vivência anterior na função de fiscal de contrato proporciona, para a maioria, melhor desempenho profissional na realização das atuais tarefas de fiscalização.

Conforme descreve a IN 05/2017, os servidores públicos podem **atuar em mais de uma função de fiscal** (gestor, fiscal técnico ou fiscal administrativo). Os resultados da pesquisa mostraram que 35,3% dos servidores atuam como mais de um tipo de fiscal e 64,7% atuam em uma única função de fiscal. Dentre os servidores que exercem mais de um papel de fiscalização, 66,7% deles estão vinculados à UFLA, enquanto 33,3% à UFSJ.

Os servidores que atuam com mais de um tipo de fiscal de contrato exercem esses papéis de forma distinta em diferentes contratos, tais como transcrito das declarações deles:

Estou trabalhando com dois contratos, mas que são grandes. E aí eu faço esses dois papéis: sou gestora de um contrato e fiscal técnico de outro. (E9).

Dentro da instituição eu estou atuando nos três papéis. Trabalho com isso desde 2012, quando eu vim para a pró-reitoria. Hoje eu sou fiscal de quatro contratos com dedicação exclusiva: em um contrato atuo como gestora, em outro como fiscal técnica e em outros dois sou fiscal administrativo. (E10).

Acentua-se que essas duas servidoras atuam em mais de um papel na fiscalização, mas em contratos distintos. Dito isto, não há a concentração dessas duas fiscais em mais de uma função em um mesmo contrato. Isso é positivo, tanto para a fiscalização do contrato, quanto para a Instituição, desde que elas não se sintam tão sobrecarregadas, pois as organizações podem ter à sua disposição duas servidoras mais experientes, já que detêm conhecimentos e prática de forma dupla (por tipo de fiscal x por tipo de serviço contratado).

Em ambas as instituições há uma pluralidade de fiscais nas respectivas comissões de fiscalização de cada contrato de dedicação exclusiva de mão de obra. Em todas as portarias de designação de fiscais de contrato, há a distinção de um servidor para cada papel de fiscalização. Não há contrato em que tenha um único servidor para o exercício de todos os papéis da fiscalização. Isso é um ponto positivo e demonstra a preocupação da Instituição em garantir a distribuição das tarefas para maior número de servidores.

Por conseguinte, verifica-se que a escolha dos servidores que compõem a comissão de fiscalização dos contratos, corrobora o que Cunha (2011) pontua sobre a busca de uma pluralidade de fiscais. Nesse sentido, um entrevistado manifestou a necessidade da ocorrência dessa pluralidade de fiscais no acompanhamento da execução do contrato:

Eu acho que na parte da IN 05/2017 ela dá uma brecha que em um contrato você pode acumular outros papéis de fiscal contrato (gestor, fiscal administrativo ou fiscal técnico). Eu discordo disso e não sentiria seguro de exercer mais uma função no contrato, principalmente pelo valor anual do mesmo que é alto. (E8).

Destarte, observa-se que as organizações ainda precisam melhorar o processo de designação de fiscais, informando os servidores, previamente, sobre a função e colocando-os a par das atribuições. Além disso, precisa observar outras variáveis, no momento da escolha dos servidores, definindo-os de acordo com a afinidade e o perfil para a função. O que ficou evidente é de que as Instituições mantêm um percentual razoável de fiscais que não gostam da atividade (com percentual maior na UFLA) e alguns chegaram a recusar, ou mesmo, exercem-na com receio/medo da função.

Salienta-se que, mesmo a portaria de designação sendo emitida, na maioria das vezes, após o término do processo licitatório, pondera-se que o momento propício para apresentação da função ao fiscal é quando se inicia o planejamento da contratação do serviço. Nessa etapa do planejamento, conforme descrito na IN 05/2017, há a inserção das informações referentes às obrigações, deveres e direitos, bem como as atividades a serem realizadas de acordo com o serviço a ser contratado.

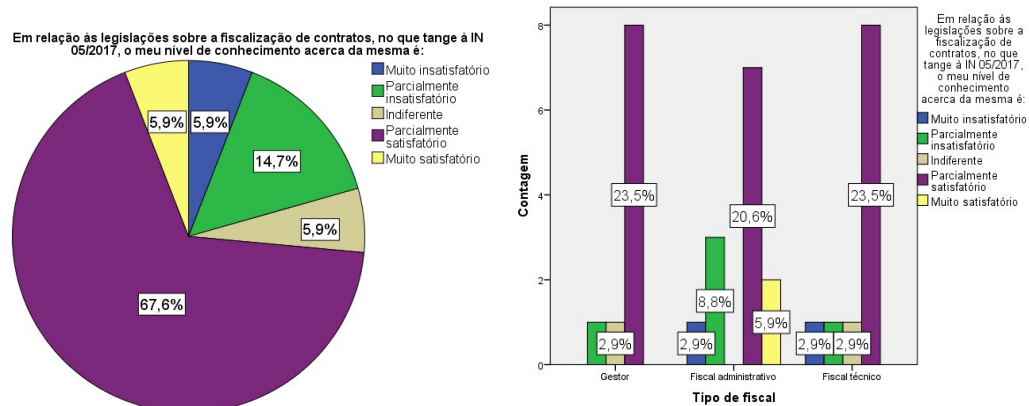
Sendo assim, ele pode ir acompanhando, ou mesmo contribuindo com sugestões/opiniões, na etapa da elaboração dos estudos preliminares e confecção do termo de referência, corroborando o que Mota (2017) e Silva (2015) concluíram em suas pesquisas sobre a melhor hora de escolher os fiscais de contrato. Outrossim, essa estratégia é muito importante e impacta de forma positiva a forma como os fiscais estarão acompanhando os contratos, compreendendo-a como ato respeitoso e cauteloso por parte da Instituição, para com esses servidores.

Pode ser que, tendo esse contato com o objeto a ser licitado, de forma gradual (considerando-se as etapas do processo de contratação), conforme descrito na IN 05/2017, o próprio receio/medo para com a função pode ser minimizado, além de os fiscais poderem obter mais afinidade com a atividade, tendo em vista que terá mais tempo para assimilar as novas atribuições, como alcançar maior familiaridade das informações que norteiam as atividades e etapas cabíveis à fiscalização.

4.3 Conhecimento acerca das legislações que circundam a fiscalização de contratos

Em relação às **legislações sobre a gestão e fiscalização de contratos**, especificamente à IN 05/2017 (Gráfico 11), 67,6% dos fiscais informaram que o nível de conhecimento sobre ela é parcialmente satisfatório; e somente 5,9% dos fiscais afirmaram ser muito satisfatório.

Gráfico 11 – Nível de conhecimento dos fiscais de contratos acerca das legislações (foco na IN 05/2017) nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Considerando-se que quase 70% tem um bom nível de conhecimentos acerca das legislações, esse é um resultado satisfatório, embora aquém do ideal, demandando melhoras, pois a constatação de que apenas 6% dos fiscais possuem um nível ideal de conhecimento acerca do principal instrumento que norteia o trabalho de fiscalização é irrisório para o desempenho da função.

Desmembrando os resultados obtidos por instituição, 9,1% dos fiscais da UFSJ informaram que o nível de conhecimento da IN 05/2017 é muito satisfatório; 72,7% parcialmente satisfatório; já entre os fiscais da UFLA 58,3% disseram ser parcialmente satisfatório. Constata-se que os fiscais da UFSJ possuem melhor nível de embasamento teórico da principal legislação que circunda a fiscalização e contratos.

Cumprе ressaltar que ambas as Instituições, em um dado momento, ofereceram o curso da IN 05/2017 aos fiscais de contrato, mas que, mesmo assim, pode não ter sido suficiente para garantir a assimilação ou mesmo a compreensão do assunto.

Conforme entrevistas realizadas, é importante aprofundar nesse ponto, tendo em vista a relevância e importância do conhecimento das legislações para o acompanhamento da execução dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Sendo assim, apresentou-se a seguinte pergunta aos fiscais: Você conhece a legislação principal, IN 05/2017, no seu detalhamento e distribuição de tarefas?

Dentre as respostas, alguns fiscais afirmaram que ainda necessitam melhorar o seu nível de conhecimento acerca das legislações (com foco na IN 05/2017), conforme se pode observar nestas respostas:

Em seu detalhamento não conheço plenamente a IN 05/2017. O que eu acho é que, na verdade, a minha equipe de fiscalização técnica e administrativa é completa, o que me ajuda na tarefa de Gestor de contratos. (E1).

Para ser sincero não é completo. Tem o curso que fizemos da IN 05/2017 que deu uma luz, mas domínio eu não tenho. (E2)

Eu ainda não conheço essa legislação no seu detalhamento porque meu contrato ainda é regido pela IN 02/2008, mas conheço uma parte considerável da mesma. A partir do ano que vem, uma vez que precisaremos licitar novamente a prestação dos serviços, entraremos em mais detalhes da mesma. (E3).

Eu conheço sim. Acho que o meu conhecimento no detalhamento dela é mediano. Como eu trabalho em várias frentes, eu estou sempre consultando a IN 05/2017. Mas não tenho essa legislação na ponta da língua. É claro que na hora de fazer o meu trabalho eu sempre a consulto. (E5).

Conheço superficialmente. A minha instituição deu o curso de fiscalização com base na IN 05/2017, colocaram que é obrigatório para os fiscais e gestores, só que nem todo mundo fez o curso. Eles deram o curso na época que saiu a IN 05/2017 para quem quis fazer mesmo. (E7).

Eu já dei uma lida nela. Eu acho que, por exemplo, ela torna nosso dia a dia mais objetivo. (E8).

Já outros fiscais possuem mais conhecimento, o que é crucial para a realização das atividades e do bom acompanhamento do contrato, conforme estes depoimentos, ora transcritos:

Conheço no detalhamento e na distribuição de tarefas. Às vezes quando a gente não lembra, eu consulto. Não sou boa para decorar, mas, quando eu preciso, sempre olho. (E9).

De tanto ler, eu já decorei. Eu a conheço toda. Mas, agora, em relação à aplicação e interpretação de tudo, não. Acho que ela foi muito boa porque veio trazer uma melhor qualidade nas contratações públicas, mesmo tendo ainda alguns pontos falhos. Ela melhorou muito da colchinha de retalho que era a IN 02/2008, com a IN 06/2013 e com acórdãos do TCU. Ela obrigou a administração a planejar a licitação de forma mais sistematizada. (E10).

Ademais, observou-se, via informações obtidas dos questionários, que 50% dos respondentes concordam que as legislações acerca dos contratos terceirizados ainda não possuem um grau de detalhamento capaz de orientar para a prática, de forma clara e objetiva, a forma de realizar todas as tarefas dos fiscais de contrato. O trecho seguinte transcrito da entrevista exemplifica essa percepção:

Porque só na hora de resolver os assuntos do dia a dia que a gente vê que ainda não está muito claro na legislação. (E9).

Considerando a importância do conhecimento das instruções normativas, bem como os demais dispositivos legais que circundam a atividade de fiscal, verifica-se que as instituições precisam melhorar as condições iniciais dos trabalhos dos fiscais, no que tange ao conhecimento das legislações e, por conseguinte, garantir a qualificação desses profissionais. Somente uma parcela muito pequena dos fiscais (5,9%) possui um nível elevado de conhecimento das legislações. Logo, sem o conhecimento da principal legislação, IN 05/2017, o fiscal de contrato pode não realizar a aferição e monitoramento desses contratos de forma eficiente.

4.4 Ações de treinamento e desenvolvimento dos fiscais de contrato

Em relação ao treinamento e desenvolvimento desses servidores que atuam na gestão e fiscalização de contratos, foram apresentadas diversas perguntas para buscar informações a respeito do assunto.

Para verificar se houve uma **evolução do preparo destes servidores** para o exercício da fiscalização de contrato, questionou-se junto a eles como se sentiam ao iniciar os trabalhos de fiscal e também como se sentem hoje.

A respeito de antes de iniciar os trabalhos referentes à fiscalização de contratos, 41,2% dos servidores informaram que não receberam nenhum treinamento e capacitação para a função; 44,1% disseram que foram pouco treinados e capacitados; 11,8% foram moderadamente e 2,9% informaram que receberam muito treinamento e capacitação para o exercício da função.

Efetuada-se descrição detalhada por instituição, 4,5% dos fiscais da UFSJ foram muito treinados e capacitados antes de iniciarem a função; 9,1% moderadamente treinado e capacitado; 40,9% pouco treinado e capacitado; e 45,5% nada treinado e capacitado. Em relação aos fiscais da UFLA, 16,7% foram moderadamente treinados e capacitados; 50% pouco treinado e capacitado; 33,3% nada treinado e capacitado. Observa-se que os fiscais da UFSJ e UFLA iniciaram suas atividades de fiscais de forma bem similar no que refere ao prévio treinamento e capacitação para exercício da atividade.

Observando-se que, na indicação do servidor, conforme aponta a IN 05/2017 em seu artigo 41, deve ser considerada a compatibilidade com as atribuições do cargo, bem como a sua capacidade para o desempenho das atividades, verifica-se que as instituições pesquisadas estão permitindo que os fiscais de contrato iniciem sua função sem uma prévia capacitação ou qualificação. Esse resultado é negativo e aponta para um desenvolvimento improdutivo da atividade, podendo impactar no resultado final da fiscalização. Além das omissões já mencionadas no tópico 4.2 (designação), muitos fiscais sequer são informados previamente sobre a sua nova função.

Fernandes (2017), por exemplo, enfatiza a importância de efetuar a capacitação inicial como facilitadora do acompanhamento do contrato pelos fiscais. Nesse contexto, depreende-se que a maioria desses servidores iniciou a realização de suas atividades sem estarem preparados. Os fiscais são praticamente “atropelados” pela instituição (com maior incidência na UFLA), sendo que somente 2,9% iniciaram a função devidamente preparados para a fiscalização.

Salienta-se que o despreparo pode comprometer, conseqüentemente, o uso eficiente dos gastos públicos provenientes dessa contratação, uma vez que o fiscal ainda pode não estar apto a efetivar todas as atividades cabíveis, acarretando, assim, maior incidência de riscos e falhas durante o acompanhamento da execução do contrato. Ademais, enfatiza-se que falhas na fiscalização podem implicar responsabilização civil e administrativa a esses servidores ou, mesmo, à própria instituição, caso haja prejuízo ao erário ou a terceiros.

Diante desse fato, buscou-se, ainda por meio da entrevista, coletar maior detalhamento sobre este assunto. Perguntou-se aos entrevistados se eles achavam que os servidores da instituição, quando da designação a fiscais, possuíam um bom apoio institucional, com ênfase no processo de capacitação, para iniciarem a realização de suas tarefas e atribuições.

Dentre os entrevistados de ambas as instituições, constatou-se que muitos servidores são designados para assumir a função de fiscal de contrato sem receber uma prévia capacitação. Conforme mencionado por alguns servidores, eles tiveram de contar com o apoio de outros fiscais de contrato, mais experientes e dispostos a ajudá-los, para se familiarizarem com as atividades que lhe cabiam e executá-las.

Verificou-se, também, que, mesmo não recebendo um bom suporte institucional para iniciarem, os fiscais buscam, cada um à sua maneira, realizar as suas tarefas. Conforme se pode observar nas transcrições seguintes dos depoimentos dos fiscais, há em alguns o

sentimento de desamparo, em outros a sensação de insegurança, bem como a falta de norteamento para a realização de suas atividades.

Não tive treinamento nenhum para iniciar as atribuições. Iniciei na fiscalização técnica no escuro, me senti perdido no começo, sendo que quem me auxiliou foi o fiscal técnico do contrato e ele me acompanhava. Até hoje ele me ajuda, me orienta e me dá um suporte. Fui nomeado sem preparo nenhum para iniciar as atribuições da fiscalização administrativa do meu contrato. (E2).

(...) Fui pego de surpresa, sendo que não teve a capacitação inicial para que eu pudesse iniciar os trabalhos da fiscalização. As capacitações foram realizadas ao longo da fiscalização, além daquilo que realmente a gente corre atrás para a realização das tarefas da fiscalização. (E3).

A maioria deles são nomeados a fiscais de contrato, sem saber do que se trata e vão aprendendo no dia a dia. (E4).

Eu não acho que a instituição dá um suporte inicial ao fiscal. (...) Acho que careceria de ter uma unificação desse local onde aloje a terceirização de pessoas. Acredito que deveria ter uma diretoria específica que trabalhasse só com os contratos de terceirização, porque hoje o volume de contratos que a gente tem já demanda isso. Deveria ter um setor específico que ficasse responsável pela orientação ao trabalho de fiscalização. A gente ainda não chegou nesse ponto de capacitar o servidor antes do ingresso na fiscalização, por mais que a gente capacite ou tente correr atrás da capacitação necessária, diante de tantas alterações da legislação, a Instituição ainda não tem esse treinamento prévio do fiscal da forma que é necessária. (E5).

Quando é nomeado não tem capacitação prévia. Quem quiser corre atrás para ter maior segurança de uma capacitação. Apesar de que tive esse apoio quando busquei. (E6).

A minha instituição deu, depois, um curso sobre a IN 05/2017, mas não ajuda tanto. A pessoa entra sem saber nada e cai de para quedas, junto com a portaria. Claro, quando a gente tem dúvidas, perguntamos para o setor que tem mais experiência nisso. Eles explicam mais ou menos como que faz, mas é muito superficial. Eu procurei alguns cursos na área para fazer, mas são muito genéricos. Então, assim, os cursos eram só para saber o papel de cada fiscal. Fiz muitas leituras e pedi ajuda para o Administrador do meu setor para me ajudar. (E7).

Fui nomeada sem ter noção de como funcionava a fiscalização. Não tivemos treinamento nenhum e a gente deu jeito de ir fazendo as coisas na medida do possível. Só depois que teve o treinamento. Foi jogado mesmo. (E9).

Na minha instituição acontece assim: o servidor recebe a portaria de fiscal e depois ele pode ligar no setor que tem mais experiência com isso e pedir para alguém ensinar alguma coisa. (...) Vai depender da boa vontade dessa pessoa acionada também, porque nem é atribuição do servidor fazer isso. Este setor não é responsável pela parte de capacitação e treinamento. Mas acho que tinha que ter esse curso de capacitação para fiscais de contrato, para quando você for designado para essa função já ter esse prévio conhecimento e noção. Só que ninguém quer fazer, porque se fizer ele poderá ser designado. (E10).

A percepção da fiscal E10 sobre a aceitação da função de fiscal demonstra fragilidade. Essa fiscal é a mais experiente de uma das instituições e, pelo seu tempo já trilhado na função, ressalta a importância da realização do curso de forma prévia para captação de novos fiscais. Pela explanação que ela fez, parece que ninguém realmente faria o curso em razão do risco iminente de ser nomeado. A impressão é de que os servidores já interpretaram que ser fiscal é algo negativo.

Um gestor da instituição UFSJ afirma que já ocorreram avanços no processo de fiscalização no decorrer destes anos e que, atualmente, denota-se uma melhora nas condições iniciais de trabalho dos fiscais, conforme mostrado nesta transcrição:

Essa questão de fiscalização de contratos tem, na verdade, caminhado junto, tanto para o servidor quanto para a universidade. Eu acho que tudo isso foi muito novo, tanto para o servidor quanto para a Instituição. Eu vejo que os recursos humanos já se capacitaram e podem dar muito mais atenção para os fiscais (...). Hoje, quando os novos fiscais começam no trabalho de fiscalização, está muito melhor do que na verdade acontecia antes. (E1).

Em relação à atual capacidade do fiscal para o exercício da função, perguntou-se aos entrevistados como se sentem hoje para a realização desta função. Mais da metade (58,8%) dos servidores informaram estar moderadamente treinados e capacitados; 32,4% se sentem pouco treinados e capacitados, e somente 8,8% do total se sentem muito treinados e capacitados.

Verifica-se que 1/3 dos fiscais de contrato precisam evoluir nesse processo de capacitação e serem mais treinados, para se sentirem mais preparados para a realização da função. Averigua-se, novamente, a demanda por maior capacitação desses profissionais.

Efetuando-se descrição detalhada por instituição, 9,1% dos fiscais da UFSJ se sentem hoje muito treinados e capacitados; 68,2% moderadamente treinado e capacitado; e 22,7% pouco treinado e capacitado. Em relação aos fiscais da UFLA, 8,3% sentem-se muito treinados e capacitados; 41,7% moderadamente treinados e capacitados; e 50% pouco treinado e capacitado. Observa-se que os fiscais da UFSJ estão atualmente mais treinados e capacitados que os fiscais da UFLA.

Para investigar melhor o nível de capacitação dos fiscais, foi apresentada a seguinte pergunta aos entrevistados: Você se considera preparado e seguro para a realização da sua função?

Conforme se pode observar nas falas dos entrevistados, há fiscais com distintos níveis de capacitação e segurança para a função.

Não, a gente nunca se considera preparado e capacitado. Na verdade a gente tenta buscar informações. Hoje, nós estamos mais ou menos padronizando o serviço para facilitar, mas sempre tem uma novidade. Sempre vai surgir alguma coisa que traz um pouco de insegurança. Em uma escala de zero a 10, atribuo oito ao meu nível de segurança e preparo para o exercício da fiscalização administrativa. (E4).

Não me considero plenamente preparado e capacitado. (E2).

Não me considero. Eu tenho ainda a dificuldade de acumular minha função da Instituição e, além disso, sou gestora de três contratos. Então, isso aí me gera muito trabalho e muita angústia. Inclusive em relação às minhas carências de conhecimento e aprimoramento com as atividades relacionadas à fiscalização. (E5).

Considero-me parcialmente preparado e seguro para a função de fiscal. (E3)

Em termos. Eu acho que necessita de mais capacitação, mais apoio para ir aprimorando a fiscalização na prática. (E6).

Ainda, em todas as argumentações de quatro fiscais, transcritas a seguir, todos manifestaram dificuldades em relação à planilha de custos e formação de preços, apontando uma demanda de capacitação para suprir essa carência de informações e de entendimento.

Quanto mais tempo passa, a gente sente que precisa ter um preparo melhor para fazer a função. Vou citar uma situação que eu tinha muita dificuldade: teve a renovação do contrato, e é algo simples de fazer. Aí você tem que conferir os itens na planilha. No começo, dá certa sensação de incapacidade sua. O que eu vejo, por exemplo, que você tem certa dificuldade em ter acesso ao conhecimento a respeito disso. Ninguém vai parar para te ensinar. Essa parte de fiscalização, o que eu senti, e que eu pesquisei muito, você não tem uma informação coesa sempre na internet. E o que eu percebi é que cada universidade acaba criando um raciocínio diferente sobre isso. Faltam certo contato e compartilhamento de informações. (E8).

Não me sinto preparada e segura. Assim, algumas coisas eu entendo. Mas a parte complicada é aquela das planilhas, entender a sua formação de custos. É difícil entender a planilha no seu detalhamento, e eu acho complicado. (E7).

Tem um ano que estou trabalhando com isso. Estamos em um processo de construção ainda. Vira e mexe tem alguma dúvida que a gente levanta e temos que ficar pesquisando. Tem uma servidora que ajuda muito, mesmo nos contratos em que ela não é fiscal, porque ela tem mais anos aqui no setor e já tem mais experiência. Vira e mexe a gente tira dúvida com ela. Nós fizemos um curso de fiscalização depois de iniciar na função de fiscal, agora, há pouco tempo, ministrado por essa servidora mais experiente. No início de dezembro, eu e a fiscal que trabalha comigo (em um dos contratos) faremos um curso sobre a planilha de custos porque a gente também não sabe direito. A gente não está muito preparada, mas vamos fazendo e seguindo a norma e vamos interpretando. Essas conclusões que estamos tirando, vamos colocando tudo no papel. (E9).

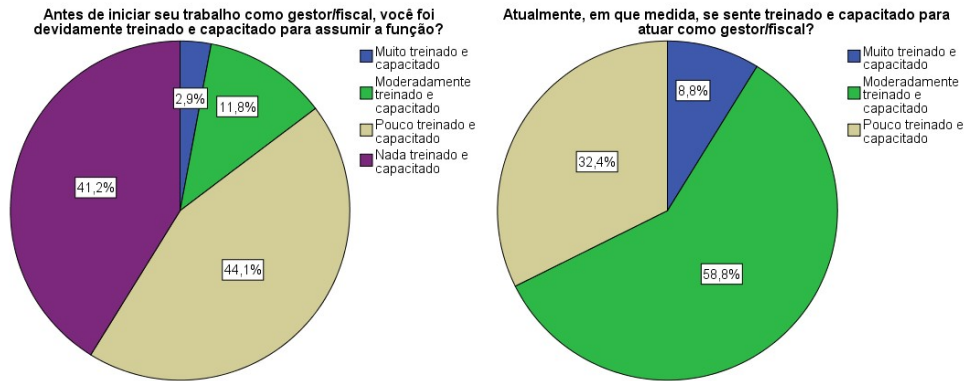
Assim, modéstia à parte, pra ser fiscal de contrato, eu tenho um conhecimento muito grande, só que a legislação muda todo o dia. As partes novas, tipo conta vinculada, a gente está fazendo no *feeling* (bom senso). Então, coisas pontuais a gente não tem segurança total. O dia a dia, de fazer uma medição e outras coisas, a gente aprende na marra. Todo o dia tem um entendimento diferente e eu nem sei se só capacitação ajuda. Mas a gente procura capacitar sempre. Dois fiscais estão indo fazer o curso de planilha e a gente até estava conversando sobre isso... eu sou um zero à esquerda com excel e nosso maior instrumento de controle de fiscalização é nele. E eu não sou muito boa e nem tenho aptidão para aprender. Aí eles estão indo para se preparem melhor. (E10).

Complementando, ainda, justificativas sobre a importância do domínio de informações a respeito da planilha de custos, esse instrumento condensa todos os custos previstos no contrato e, a partir do seu entendimento, pode-se efetuar uma medição dos serviços, de forma mais qualitativa e consciente de todos os valores ali descritos. Na verdade, uma vez que o fiscal compreende item por item da planilha, a sua visão geral do contrato é muito mais sinérgica e completa. Para melhor compreender sua composição, é imprescindível que ele receba capacitação específica nesse assunto, principalmente, para os contratos que contemplam fornecimento de uniformes, materiais e equipamentos.

Para demonstrar a percepção de evolução do grau de treinamento e capacitação dos fiscais, foram elaborados duas imagens (Gráfico 12), em que se compara o grau de treinamento e capacitação percebidos pelos fiscais, uma considerando o momento inicial dos trabalhos com fiscalização e a outra retratando os dias atuais.

Verifica-se que há uma melhora no grau de capacitação dos fiscais, conforme observado no gráfico à direita, representando o atual nível de capacitação dos fiscais. Há a extinção dos fiscais que se sentiam nada treinados e capacitados; diminuição do quantitativo de fiscais que se sentem pouco treinados/capacitados; elevação mais acentuada dos fiscais que alegaram estar moderadamente treinados/capacitados; bem como aumento dos fiscais que estão muito treinados/capacitados.

Gráfico 12 - Percepção de evolução do grau de treinamento e capacitação dos fiscais de contrato (paralelo entre o início do exercício da função comparado com a atualidade) nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Esse relativo avanço da capacitação pode estar atrelado à oferta de cursos de capacitações oferecidos aos fiscais, bem como o tempo de experiência já vivenciado por eles na função. Contudo, esses percentuais precisam avançar muito, qualitativamente, para que esses profissionais aperfeiçoem a sua capacidade de fiscalização.

Conforme entrevistas realizadas, perguntou-se aos servidores se eles sentem a necessidade de serem mais treinados e capacitados, bem como qual seria o melhor formato dos cursos de capacitação. Todos os fiscais de contratos alegaram que a capacitação deve ser contínua, principalmente, em razão das alterações constantes que ocorrem nas legislações.

Salienta-se que muitos dos entrevistados mencionaram a demanda de cursos mais práticos de capacitação para auxiliá-los sobre a melhor maneira de executar algumas atividades, diante das dúvidas corriqueiras do dia a dia, suprindo as dificuldades relativas ao objeto que fiscaliza.

Conforme esclarecido por alguns fiscais, os cursos de embasamento mais teórico não são os ideais para o momento atual que estão vivenciando, justificando que suas principais dúvidas são relacionadas à operacionalização das tarefas. Os trechos transcritos das entrevistas comprovam tais percepções:

Nós solicitamos um curso de planilha de custos para melhor entendimento da mesma. Então seria o básico mesmo, para os fiscais, uma vez que entraram sem conhecimento nenhum. Com o tempo que vamos adquirindo segurança. Aproveitei muito as planilhas de controle do fiscal anterior, mas, em termos de cursos de capacitação na Instituição, é bem falho. Sendo que os cursos são necessários para capacitar. (E2).

Sinto necessidade de ser mais capacitado. Pode ser que haja um treinamento/curso que vai passar informações e eu absorva parte daquilo. Mas pode ser que a minha necessidade seja outra, como ver de perto a realidade de outra universidade, de outro tipo de contrato, ou seja, as especificidades que condizem com aquilo que eu serei fiscal naquele momento. Porque uma vez que eu vou ser capacitado para o meu contrato, pode ser que eu não esteja capacitado para ser fiscal de outro contrato, mesmo que seja de mão de obra porque podem ter especificidades diferentes. Por isso que a capacitação tem que ser voltada para atender as necessidades do contrato que fiscaliza. (E3).

Eu acho que o treinamento seria necessário para a prática das tarefas da fiscalização, não mais para a parte teórica da legislação. Por exemplo, fazer um curso voltado para a aplicação de sanções e penalidades e explicar o passo a passo, informando os caminhos a seguir. Não acho que a questão teórica hoje seja tão importante porque você pode ler o material. Pode ser também via troca de experiência, grupos de estudos, mas com foco para a parte prática da realização das tarefas. (E4).

Sim, constantemente. Entendo que temos que capacitar sempre. Todas as atualizações, instruções normativas novas, a Instituição deveria capacitar os fiscais para reciclarmos. Devem ser oferecidos aos fiscais cursos mais práticos voltados para a fiscalização de contratos como um todo, ou talvez na área de fiscalização técnica. Por meio de troca de informações, também, com outras instituições, para ver como elas têm feito a fiscalização e para ver se pode aplicar à nossa realidade. É muito importante irmos capacitando e buscando outras opções, para ir se adequando à nossa realidade. (E6).

Sinto falta de ser capacitada sim. Acho que teria que ter um curso para cada especificidade mesmo, referente a essa parte de acompanhamento de cada contrato, detalhando bem para cada tipo de fiscal. Por exemplo, a questão da planilha de formação de custos e outros assuntos. Eu tenho o básico do excel e essas planilhas são bem complexas de lincar fórmulas. Essas noções de administração e contabilidade também nunca tive contato. Como esse é o meu primeiro emprego, e eu já entrei direto para o serviço público, não tinha conhecimento da CLT. Como o contrato terceirizado segue a CLT, aí você tem que saber de coisas bem específicas que eu nem imagino. Aí é bem assim, na hora que acontece que a gente vai procurar ajuda e ler. Desta forma, minha demanda de curso é voltada para as atividades da fiscalização administrativa, mas de forma prática para realizar as atribuições que me cabe. Eu acho que esses cursos são muito teóricos, não aprendemos muito não. O curso que fiz foi muito genérico e não dá para aprofundar muito não. (E7).

Eu sinto sim. Nesse sufoco de buscar um aprimoramento, eu acabei pagando um curso de fiscalização de contrato por minha conta. Chega um ponto que gera um desconforto e a gente fica preocupado por sentir que não está exercendo na plenitude aquela minha função, principalmente quando a gente busca uma informação e não consegue. Seria interessante um curso que conciliasse a teoria e a prática da fiscalização. Eu fiz um curso internamente na Instituição, mas carece de ter um curso com embasamento melhor. Eu fiz o curso de gestão e fiscalização de contratos, mas não me lembro de nenhum momento ter um embasamento nessa parte contábil, de você analisar uma planilha, de poder analisar o que está certo ou errado, bem como no que você precisa melhorar em relação às ferramentas de trabalho para você acompanhar os serviços contratados. Essas coisas não foram repassadas para a gente no curso. A teoria não supre o que você vai precisar na prática. (E8).

Outra sugestão dos fiscais foi de a Instituição promover cursos ou encontros presenciais, com oportunidades de relatos de experiências entre fiscais, ou mesmo com outras instituições, conforme considerações seguintes:

Sim, porque a legislação muito e temos que estar sempre atualizando. Eu acho que hoje, na verdade, os recursos humanos é um multiplicador. Tem uma servidora aqui na sede que repassa o conhecimento que ela tem e acho que tem sido feito de maneira bastante satisfatória. Seria bom fazer um curso voltado para a realidade da instituição, de forma presencial. (E1).

Sim, claro. Hoje, por causa do meu cargo na Instituição, eu preferiria ser capacitada através de um curso à distância com tutoria, e também acho que com alguns momentos presenciais ou estabelecimento de grupos de trabalho. (E5).

Eu acho que esses cursos presenciais, com troca de experiências entre instituições, e práticos são muito bons. Porque teoria é só ler. (...) A prática é a melhor forma de treinamento. (E10).

Na verdade, o problema da capacitação, por mais que você faça esses treinamentos, aparece no dia-a-dia coisas que não é treinamento que resolve. Na verdade, a gente precisa de um advogado trabalhista aqui. Mas a gente tem o pessoal da AGU (procurador federal), mas também não quer ficar incomodando eles toda hora por questões pequenas. Mas muito das coisas a gente vai aprendendo na prática mesmo. Capacitação vai ajudar muito. Eu fiz uns cursos na ENAP à distância de fiscalização, foi bom para dar uma visão geral, ajuda também um pouco. (E9).

De forma similar à pesquisa realizada por Rosa (2017), os fiscais de contratos de ambas as Instituições destacaram a importância de investir em capacitações voltadas para as legislações e outros temas relacionados à fiscalização de contratos. Essa ação contribui para minimizar as fragilidades apontadas por esse grupo de fiscais. Pereira (2017) também verificou, por meio do grupo de fiscais estudados, que a capacitação ou o treinamento proporcionam aos gestores e fiscais de contrato uma melhoria de condições de trabalho para a realização das suas atividades.

Considerando a importância da realização de cursos de capacitação pelos fiscais de contrato, a pesquisa identificou que 91,2% desses servidores já fizeram cursos de treinamento ou capacitação voltados para a fiscalização de contratos, enquanto somente 8,8% nunca os fizeram. Dos três servidores que nunca fizeram um curso de treinamento/capacitação, dois deles são gestores de contrato e um é fiscal técnico.

Descrevendo os resultados obtidos por instituição, afere-se que 90,9% dos fiscais da UFSJ e 91,7% da UFLA já fizeram algum curso voltado para a fiscalização de contratos; por outro lado apenas 9,1% dos fiscais da UFSJ e 8,3% da UFLA nunca participaram de curso.

Observa-se que há uma proatividade por parte dos fiscais de contrato de realizar cursos de capacitação. Isso é um ponto muito positivo, porque demonstra o comprometimento e a responsabilidade por parte do fiscal. Vale ressaltar que todos os fiscais administrativos que responderam ao questionário já participaram de curso de capacitação.

Em relação ao **quantitativo de cursos de capacitação** que os fiscais de contrato já participaram, encontrou-se que 41,2% já fizeram dois cursos (36,4% de fiscais da UFSJ; 50% de fiscais da UFLA); 17,6% três cursos (13,6% de fiscais da UFSJ; 25 fiscais da UFLA); 17,6% um curso (13,6% de fiscais da UFSJ; 25 fiscais da UFLA) e 17,6% acima de quatro cursos (sendo estes fiscais técnicos e administrativos e todos da UFSJ). Esses números confirmam a importância da qualificação para os fiscais aqui pesquisados. Dentre os 5,9% de fiscais que nunca fizeram curso, ambos são da UFSJ.

No que tange à **contribuição e ganhos** que esses cursos de capacitação proporcionaram à execução das atribuições desses servidores, os maiores benefícios observados pelos fiscais foram: atualização/reciclagem diante de novas legislações (79,4%); tomada de decisão e soluções de problemas mais efetivos (55,9%); alcance de maior competência para a realização das atividades (47%); melhoria da qualidade do meu serviço (44,1%); melhoria da minha motivação para a realização das atividades (26,4%) e por último o aumento da minha produtividade (20,6%).

A realização dos cursos de capacitação propiciaram benefícios e ganhos de forma similar ao que Marras (2009) e Bagattoli e Müller (2015) apontaram na revisão bibliográfica, conforme resultado acima aferido, considerando as frequências apontadas de acordo com a percepção dos fiscais.

Constata-se que o maior benefício mencionado pelos fiscais foi a atualização e reciclagem diante das novas legislações, alcançando quase 80% dos respondentes. Este é um resultado satisfatório, porque demonstra que o fiscal (ou mesmo a própria Instituição) escolheu um curso acertado para suprir suas possíveis demandas. Ademais, válida a argumentação de Vieira (2014) ao mencionar a importância de os fiscais de contrato buscarem aprimoramento do conhecimento acerca das legislações.

Compreende-se que, tanto em relação ao quantitativo de cursos que os fiscais de contrato realizaram, bem como a contribuição e os ganhos obtidos diante da capacitação realizada, aponta-se como ponto positivo a proatividade dos fiscais de contrato ao buscarem o aperfeiçoamento e a realização desses cursos. Acresce-se que, para a instituição, isso é muito

importante porque a previne de uma possível responsabilidade subsidiária, diante de casos em que seja comprovado omissão ou falhas na fiscalização do contrato.

De acordo com as atribuições que competem aos fiscais de contrato, foram verificados quais os cursos (podendo cada um marcar até cinco opções) eles têm interesse em fazer, para alcançar melhor competência e habilidade no exercício da fiscalização de contratos. Os cursos de treinamento e capacitação que tiveram maior número de respostas pelos fiscais de contrato estão apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 – Levantamento de necessidades dos cinco principais cursos de capacitação listados pelos fiscais de contratos das duas instituições pesquisadas

Curso	Percentual de interessados
Análise de planilha de custos e formação de preços	52,9%
Eventos dos contratos - prorrogação, repactuação, reajuste e alterações	44,1%
Noções básicas sobre contabilidade, administração e direitos trabalhistas	44,1%
Elaboração de termo de referência para contratação de serviços terceirizados	35,3%
Principais legislações aplicadas à gestão e fiscalização de contratos, com foco na IN 05/2017	35,3%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A obtenção dessas informações poderá ser muito útil para as Instituições pesquisadas. Elas podem, diante desses dados, elaborar um programa interno de capacitação para atender a essas demandas de cursos indicadas pelos fiscais de contrato. Inclusive, parcerias entre as instituições podem ser firmadas, a fim de viabilizar de forma mais econômica e produtiva os cursos para os fiscais.

Ademais, conforme descrito no Quadro 9, foram coletadas informações para melhor entender, de forma institucional, como tem ocorrido as ações de treinamento e desenvolvimento.

Quadro 9 – Detalhamento do acompanhamento das ações de treinamento e desenvolvimento nas instituições pesquisadas

Questionamento	Muito insatisfatório	Parcialmente insatisfatório	Indiferente	Parcialmente satisfatório	Muito Satisfatório
Como você avalia as ações da sua instituição para estimular o compartilhamento de novos conhecimentos voltados para a fiscalização de Contratos?	8,8%	32,4%	23,5%	26,5%	8,8%
Como você percebe a aplicação em seu trabalho dos conhecimentos e comportamentos aprendidos nos treinamentos/capacitação?	2,9%	11,8%	11,8%	55,9%	17,6%
Como você avalia os investimentos em treinamentos e capacitações internas/no local de trabalho da sua organização para o aprimoramento profissional de sua equipe de fiscais de contrato?	8,8%	29,4%	17,6%	41,2%	2,9%
Questionamento	Ruim	Razoável	Bom	Muito bom	Excelente
Como você avalia as ações da sua organização para oferta de cursos, treinamento, atualizações e desenvolvimento de competências para os fiscais de contratos?	17,6%	38,2%	23,5%	20,6%	-
Como você avalia o encorajamento da sua chefia imediata, através da criação da oportunidade e autonomia para o uso de novas habilidades aprendidas em treinamentos ou capacitações realizadas?	5,9%	11,8%	41,2%	32,4%	8,8%
Questionamento	Nunca	Raramente	Às vezes	Muitas vezes	Sempre
Em que medida a instituição busca viabilizar a aprendizagem a partir de pessoas mais experientes e das experiências mais bem sucedidas dos outros fiscais ou gestores de contrato?	2,9%	38,2%	47,1%	11,8%	-
A organização em que trabalha promove encontros com todos os fiscais e gestores de contrato de serviços terceirizados da instituição para proporcionar troca de experiências e encontro de soluções para problemas?	41,2%	26,5%	29,4%	2,9%	-
As competências, habilidades e atitudes aprendidas no treinamento ou capacitação que realizou possibilitaram que você cometesse menos erros e executasse com mais rapidez as mesmas atividades?	2,9%	8,8%	35,3%	47,1%	5,9%
A organização, ao conceder os treinamentos e capacitações para os colaboradores, busca avaliar posteriormente se efetivamente ocorre a transferência de habilidades e conhecimentos para a execução das atividades vinculadas à fiscalização de contratos?	23,5%	26,5%	29,4%	11,8%	8,8%
Em sua organização as necessidades de treinamento são levantadas periodicamente?	2,9%	5,9%	50,0%	26,5%	14,7%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Partindo dos dados expressos no Quadro 9, foi possível categorizar e descrever os seguintes pontos positivos e negativos identificados.

Pontos positivos verificados:

- Dentre os respondentes, 73,5% dos fiscais conseguiram aplicar os conhecimentos repassados no curso ao seu trabalho, sendo que 55,9% ficaram parcialmente satisfeitos com os resultados alcançados, mediante os cursos realizados, enquanto 17,6% demonstraram muita satisfação. Esses resultados são positivos, à medida que refletem a assimilação das informações advindas do curso, bem como a utilização das mesmas na função desempenhada, corroborando o que Gonçalves e Mourão (2011) ressaltam sobre o resultado que as ações de capacitações propiciam às atividades dos profissionais.
- Em relação à autonomia e oportunidade para uso das novas habilidades adquiridas, via treinamento ou capacitações realizadas, os fiscais consideram que as chefias imediatas as encorajaram e contribuíram para aplicação dos novos conhecimentos, de forma que 82,4% dos fiscais a avaliaram como bom (41,2%), muito bom (32,4%) e excelente (8,8%).
- Quase a metade dos entrevistados apontou que os cursos realizados contribuíram, muitas vezes, para que errassem menos, bem como realizassem de forma mais rápida as atividades da fiscalização de contratos.

Sendo assim, verifica-se que a oferta de capacitações beneficiam os fiscais e proporcionam a eles mais eficiência para a realização da sua função, ratificando o que Conceição (2019) diz sobre a importância dessas ações de capacitação para a correta execução das atividades. Confirma-se, portanto, a importância das ações de treinamento e desenvolvimento para a atuação dos fiscais de contrato nas instituições pesquisadas.

Pontos negativos verificados:

- O resultado obtido em relação às ações da organização para oferta de cursos, treinamento, atualizações e desenvolvimento de competências para os fiscais de contrato ainda é limitado. Apenas 20,6% consideram muito bom, sendo que 38,2% acham razoável e 17,6% ruim. Nenhum fiscal considera que as ações de

treinamento e desenvolvimento são excelentes. Isso valida o que Marconi (2005) identifica sobre a deficiência percebida de ações de capacitações nas organizações públicas.

- Percebe-se que as ações das instituições para estimular o compartilhamento de novos conhecimentos voltados para a fiscalização de contratos ainda é deficiente. O percentual de fiscais de contratos que o consideram muito satisfatório não alcançou, sequer, 10%.
- Em relação às capacitações internas oferecidas pelas instituições, no local de trabalho dos fiscais de contrato, 41,2% consideram que são parcialmente satisfatórias.
- As instituições estudadas confirmam a importância de se melhorar a viabilização de aprendizagem para os demais fiscais, a partir das pessoas mais experientes, no que tange à fiscalização de contratos. Observa-se que aproximadamente 70% dos fiscais afirmaram que raramente (26,5%) ou nunca (41,2%) a organização promove encontros com os fiscais de contrato para trocar experiências, bem como buscar soluções de problemas.
- O processo de avaliação pós-treinamento e capacitação ainda se mostrou pouco eficiente, verificando-se pela afirmação da metade dos fiscais que eles nunca ocorreram (23,5%) ou mesmo raramente (26,5%).
- Apenas 41,2% dos fiscais informaram que as necessidades de treinamento são levantadas periodicamente.

Conclui-se, dessa forma, que, apesar da importância dos cursos de treinamento para a atuação dos fiscais, as organizações estudadas ainda investem pouco nessas ações. O resultado geral demanda avanços e investimentos pelas instituições no processo de ações de treinamento e desenvolvimento dos fiscais, empreendendo um esforço maior, a fim de que esses servidores sejam mais capacitados para a realização do seu trabalho.

Conforme explica Gil (2011), é crucial que as organizações realizem um bom processo de desenvolvimento de pessoas, a fim de dar a elas uma formação básica para aprimorar seus conhecimentos. E, ainda, segundo por Manfredini *et al.* (2015), é crucial que seja definido um programa planejado e articulado para atender às demandas dos fiscais de contrato.

Ademais, ambas as instituições poderiam promover ações de capacitações, utilizando-se dos fiscais mais preparados e capacitados, para que eles mesmos repassassem os seus conhecimentos adquiridos para os demais fiscais, de forma mais econômica e rápida. Isso traria muitos ganhos tanto para os fiscais e para as instituições pesquisadas. Tal prática deveria ser mais incentivada pelos gestores públicos, mas precisaria de uma coordenação de um líder ou setor que pudesse exercê-la de forma planejada e orientada para o alcance de resultados que promovem ações efetivas na fiscalização. Borges-Andrade (2002) evidencia o benefício que o treinamento ou a capacitação geram ao indivíduo, alavancando seu desempenho final em sua atividade.

4.5 Execução das atividades pelos fiscais e a interação entre os seus pares

Avaliou-se o **cumprimento da execução das atividades** da comissão de fiscalização, levando-se em consideração as tarefas definidas para cada fiscal, conforme descrito e especificado pela IN 05/2017. Segundo os respondentes, 26,5% disseram que as tarefas estavam distribuídas de forma muito satisfatória; 55,9% alegaram que era parcialmente satisfatório; 11,8% indiferentes e 5,9% parcialmente insatisfatório.

Efetuando-se o detalhamento por instituição, os fiscais da UFLA melhor avaliaram o cumprimento da execução das tarefas por cada fiscal, sendo que 41,7% responderam como sendo muito satisfatória a distribuição das tarefas; sendo que somente 18,2% dos fiscais da UFSJ manifestaram essa mesma avaliação. Os fiscais da UFSJ, na sua grande maioria (77,3%), avaliaram como parcialmente satisfatória.

A fim de melhor explicar e aprofundar nessa questão, foi inserida na entrevista a seguinte pergunta: As tarefas estão sendo realizadas conforme IN 05/2017, considerando cada papel da comissão? Avaliando-se o exposto pelos entrevistados, verificou-se que não há forma única de arranjo e de trabalhar entre os fiscais de contrato, até mesmo pela falta de coordenação e institucionalização de procedimentos, verificados em ambas as instituições. Conforme relatos identificados, cada comissão de fiscalização se organiza de forma que melhor acomoda os fiscais e conforme habilidade, disponibilidade de tempo e experiência com alguns procedimentos.

Os fiscais atuam, sim, cada um em sua tarefa, mas dentro de alguns limites. Como os fiscais também acumulam as atribuições do cargo, sendo que ninguém é designado a fiscal e mais nada. Temos as atribuições do setor, sendo que o gestor

atua como diretor e alguns fiscais como chefe de setor. Isso é parcial. Eu enfatizo que a equipe se ajuda. (E3).

Não há sobreposição de funções. Já teve momentos em que houve, sim, sobreposição, em que um fiscal fazia parte do serviço do outro, mas agora está tudo bem distribuído. Nos momentos em que houve a sobreposição foi pela falta de interesse por parte do fiscal. Tem algumas coisas que temos que ajustar e detalhar para melhorar e são detalhes. Com o nosso manual de fiscalização que foi publicado agora, vai dar uma melhorada nessas falhas. Por exemplo, na IN 05/2017, traz que é responsabilidade do fiscal administrativo fazer a pesquisa de satisfação, que para mim, estava totalmente fora do meu ponto de vista do papel deste fiscal. Mas agora com nosso manual interno isso vai ajudar. (E4).

Em todos os três contratos que participo os fiscais trabalham seguindo a IN 05/2017. Mas claro que tem diferenças. Por exemplo, no campus de Ouro Branco a equipe que estava me auxiliando na fiscalização tinha um contrato. Aqui na sede há um contrato, com a diferença de ser muito grande e com muita movimentação de pessoas. Há muitas conferências a serem realizadas, fazendo por amostragem, devido ao acúmulo de atividades. Já no campus de Sete Lagoas as duas fiscais (administrativa e técnica) atuam somente com a fiscalização, voltando seus esforços para acompanhar todos os contratos vigentes. Mas, fora isso, a maneira de fiscalizar de ambos os contratos tem sido bastante semelhantes. (E5).

Constata-se que há mais pontos positivos do que negativos a se enfatizar na atuação de alguns fiscais. Observa-se a existência de uma ajuda mútua entre os fiscais, muito esforço e a busca por um trabalho em equipe, munida de troca de experiências. Destarte, há também um comprometimento maior, por parte de alguns fiscais de contrato que, mesmo sem terem a obrigação do exercício de algumas atividades, optam por realizá-las, a fim de garantir a qualidade da fiscalização do contrato como um todo. Os trechos a seguir evidenciam tais percepções:

Eu acho que a equipe de fiscalização está muito coesa, sendo que um ajuda o outro. O fiscal técnico ajuda o fiscal administrativo e vice-versa. As tarefas concentram na fiscalização técnica e administrativa e eu ratifico aquilo que os fiscais trazem de informação e confio. Só que às vezes isso traz um risco, por isso que é muito importante que a equipe de fiscais seja escolhida a dedo, sendo que eu escolhi os fiscais em que eu posso confiar. (E1).

Aqui na nossa equipe há a distribuição conforme IN 05/2017 e, inclusive, o fiscal técnico ajuda muito o fiscal administrativo. Aqui, quando houve a repactuação e eu não tinha segurança, quem me ajudou foi uma servidora do setor. (E2).

A gente faz os relatórios bonitinhos. O relatório do fiscal técnico e do fiscal administrativo, e depois o termo do gestor. Aí se tiver algum problema ou questionamento a gente tem ali a memória e justificativa porque a gente fez. É nossa maneira de ficar mais resguardado também. No contrato de limpeza vai muito bem, só que o gestor do contrato é mais ausente, porque possui cargo de confiança. No contrato de apoio administrativo, eu consigo atuar como gestora mesmo, já que detenho este papel. As meninas efetuando mesmo as funções delas de fiscal técnico e administrativo. Até porque o gestor é o que tem menos atribuições na fiscalização

dos contratos se você for ver. Eu montei um controle geral do contrato que eu acho que é uma tarefa do gestor, que a gente coloca todas as informações do contrato de uma maneira geral. Aí eu acabei fazendo a mesma coisa para o outro contrato em que não atuo como gestor para trazer esse mesmo controle e qualidade. Mais nessa parte mesmo de renovação e repactuação contratual, é que eu acho realmente muito difícil deixar que ele faça isso. Tem que ter tempo, realmente gasta muito tempo e a gente que fica nessa parte administrativa tem mais facilidade para fazer. (E9).

Verificou-se que, em algumas comissões de fiscalização, há sobreposições de tarefas. Quando esta existe, na maioria das vezes, é o gestor de contratos que repassa parte de suas atividades para um dos fiscais (seja administrativo ou técnico). Importante enfatizar que uma fiscal solicitou a troca de papel de fiscal, demandando atuar como gestora do contrato por causa dessa sobreposição, conforme demonstrado nos trechos transcritos a seguir:

Na minha visão, a fiscalização administrativa fica mais sobrecarregada porque ela acaba atuando como gestora. Há essa sobreposição de tarefa. O gestor, na verdade, não executa o papel que ele deveria cumprir, deixando a maior parte para a fiscalização administrativa e uma parte para a fiscalização técnica. O gestor atua como mais um despachante de documentos. Hoje, cada fiscal faz o seu relatório, conforme sugere a IN 05/2017 e anexamos os documentos de acompanhamento e fiscalização do contrato em um processo único. (E6).

Eu acho que falta uma divisão maior de atribuições mesmo. E o que eu sinto, que pode ser pela minha falta de experiência, é que a própria divisão de atribuições é algo confuso. Eu sinto uma confusão na distribuição das tarefas do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo. O gestor acaba confiando no fiscal e só assina documentos elaborados pelos fiscais. (E8).

No contrato atual em que sou gestora, o gestor inicialmente designado era um pró-reitor e eu pedi para trocar porque ele não tinha tempo para atuar nessa função. Aí era pior porque como eu era fiscal técnica ficava prejudicada. Aí eu expus os motivos e como estava exercendo o papel do gestor, sem ser, preferi efetivamente assumir a gestão e não ganho nenhum valor a mais por causa disso. (E10).

Somente em um caso relatado ocorreu o contrário, de forma que o gestor acumula a maioria das atividades e os demais fiscais trabalham de forma mais superficial, conforme relato seguinte:

Na minha comissão há uma sobreposição de tarefas. O gestor faz muita coisa e fica por conta de cada detalhe da fiscalização. Ele tem o cargo de administrador e estamos no mesmo nível hierárquico no setor. No começo do contrato eu era designada como gestora e o servidor de nível E - Administrador atuava como fiscal administrativo. Agora mudou, revogaram essa portaria e alternaram os papéis. Agora, atuo como fiscal administrativo. Temos o processo de fiscalização e os relatórios são feitos conforme segue a IN 05/2017. O gestor do meu contrato que fica com a responsabilidade maior e faz a gestão toda do contrato. Em relação à fiscalização dos uniformes e EPI nós manifestamos o que precisa para o gestor e ele entra em contrato com a empresa. Mas a outra parte, de compor o custo para emitir nota fiscal é o gestor que faz. Não mexo com a planilha e quem faz é o gestor. (E7).

Conseqüentemente, verifica-se que há falha no processo de fiscalização e até falta de acompanhamento da instituição do processo, considerando-se que há a sobreposição de tarefas e uma discrepância do trabalho prescrito com o trabalho real efetivado pelos fiscais de contrato. Apesar de as atribuições da IN 05/2017 elencarem as atividades de cada fiscal, na prática, há um ajuste das mesmas, conforme cada comissão de fiscalização, sendo que alguns servidores acabam por executar atividades de outros, para que o trabalho seja efetivado. Consoante ao descrito acima, uns o efetuam de forma consensual, mas outros já não estão tão satisfeitos com a situação.

No tocante à **qualidade e competência** do trabalho realizado pelos membros da fiscalização de contratos, verificou-se como o fiscal se autoavaliava, bem como ele avaliava os demais membros da comissão de fiscalização.

Quase metade dos fiscais (47,1%) mencionou que considera muito boa a responsabilidade e qualidade do seu trabalho de fiscal. Apenas 5,9% mencionaram que se autoavaliaram como excelentes. No Quadro 10, estão apresentados os resultados obtidos pelos fiscais no que se refere à avaliação que fazem dos outros membros da comissão de fiscalização.

Quadro 10 – Avaliação realizada por cada um dos tipos de fiscais referente à qualidade e competência do trabalho realizado pelos seus pares na comissão de fiscalização nas instituições pesquisadas

Avaliação por tipo de fiscal	Resultado aferido por cada fiscal referente ao nível de satisfação dos trabalhos realizados pelos demais membros de fiscais de sua equipe	
Gestor	70% dos gestores consideram muito satisfatórios os trabalhos realizados pelos fiscais administrativos	60% dos gestores consideram muito satisfatórios os trabalhos realizados pelos fiscais técnicos
Fiscal técnico	54,5% dos fiscais técnicos consideram muito satisfatórios os trabalhos realizados pelos fiscais administrativos	9,1% dos fiscais técnicos consideram muito satisfatórios os trabalhos realizados pelos gestores de contrato.
Fiscal administrativo	46,2% dos fiscais administrativos consideram muito satisfatórios os trabalhos realizados pelos fiscais técnicos	30,8% dos fiscais administrativos consideram muito satisfatórios os trabalhos realizados pelos gestores de contrato.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em relação à qualidade e competência do trabalho realizado por estes servidores, observa-se que as avaliações dos fiscais técnicos e fiscais administrativos a respeito dos gestores são muito inferiores aos resultados verificados dos demais fiscais, o que demonstra necessidade de melhoria. Isso pode ter relação direta com a sobreposição de tarefas (inclusive observadas nas entrevistas), que ocorrem durante a realização dos trabalhos da comissão de fiscalização. Tanto é verdade, que os gestores avaliaram muito melhor os demais membros da fiscalização.

Ainda, durante a entrevista, foram realizadas as seguintes perguntas aos fiscais: Como você avalia a qualidade final do trabalho realizado pela comissão de fiscalização do contrato a que pertence? Todos os servidores estão comprometidos e envolvidos na busca de acompanhar devidamente a execução do contrato?

Uma parcela dos fiscais relatou que há um bom comprometimento e envolvimento desses servidores nas atividades de fiscalização, mesmo que algumas vezes a qualidade final do trabalho não seja tão eficiente, dadas as dificuldades em realizar algumas tarefas por falta de capacitação. As falas transcritas a seguir demonstram essas percepções:

Às vezes o trabalho pode ficar com um pouco menos de qualidade, mas não porque a pessoa não quer trabalhar, e sim porque ela está começando na fiscalização. (E1).

Acho que a qualidade final do trabalho está bem satisfatória, apesar de não ter acompanhado o contrato desde o início, como o fiscal técnico e os outros fiscais dos campi fora de sede. As falhas que teve no contrato foram sendo corrigidas aos poucos. O comprometimento e conhecimento da equipe é muito bom. (E2).

Eu percebo que todos os fiscais que estão envolvidos no contrato estão comprometidos. Eles têm seriedade no que estão fazendo, e talvez não seja tão perfeito o trabalho pela falta de capacitação. Eu vejo que a dificuldade é a seguinte: aquilo que a gente já conhece, a gente fiscaliza da forma que a gente sabe que está correto; a dificuldade é estar fazendo algo que você desconhece e você vai saber e aprender ao longo do acompanhamento do contrato, aí gera um desgaste junto com o proprietário da empresa, você vai apresentar para ela aquilo que você descobriu, gerando uma glosa, mas você tem que fazer o trabalho. Inclusive, mesmo ao final de cinco anos que o contrato estava em execução, ainda sim pode ser que tenha algo que não tinha visto. Esse é o maior medo. Mas todos estão fazendo seu trabalho, da melhor forma possível que cada um consegue. (E3).

O meu contrato é bem dividido em termos de responsabilidade da comissão. Inclusive, as tarefas da gestão. O que a gente percebe é que em outros contratos muitos gestores não acompanham e ficam mais por fora das informações. (E4).

Hoje trabalho somente com a fiscalização técnica de cinco contratos com locação de mão de obra. De maneira geral, apesar de ter uma sobrecarga de atividades, nós conseguimos desempenhar bem o nosso trabalho. Na minha visão, estamos indo bem. (E6).

Sim. Eles sabem que, para ter um bom serviço, é necessário fiscalizar e cobrar a empresa como está no contrato. Os fiscais entendem sobre a importância da função que exercem. (E7).

Eu acho a qualidade final da comissão boa e estamos conseguindo acompanhar a execução do serviço. Sempre que tem algum problema, a gente notifica a empresa, cobra dela um retorno e solução. A parte da documentação, por exemplo, a gente correu atrás para ter acesso do depósito mensal da conta vinculada, fazer o acompanhamento. De tempos em tempos a gente passou a pegar, uma vez por ano, aquela certidão de quitação de débitos trabalhistas. Acho bom que vai dar uma segurança para a fiscalização. E assim, eu acho que está bom. (E8).

Nos dois contratos que eu fiscalizo (sendo fiscal técnica em um, e em outro gestora), somos basicamente a mesma equipe, muda só uma pessoa. É bem similar a qualidade final do trabalho realizado pela comissão. O que a gente fez é que fomos montando tudo junto os procedimentos da fiscalização dos novos contratos com a IN 05/2017. No contrato em que atuo como fiscal técnica tem esse problema do gestor porque assumi muito da função de gestora e ele fica mais assim, acompanhando, dá assinatura de documentos. Ele não tem condições de sentar e fazer as coisas detalhadas por conta do cargo dele, porque ele tem que rodar muito na universidade. E nesse contrato que sou fiscal técnica eu participei dele na etapa de planejamento, por isso eu também acabei assumindo muita coisa da gestão porque eu já sabia como foi feito e pensado na etapa no planejamento. Mas eu diria que ele também está comprometido, porque todas as vezes que a gente precisa algo dele, ele faz, mas ele não tem essa disponibilidade que a gente tem. O acúmulo de tarefas o impossibilita de estar tão disponível. (E9).

Já outros fiscais disseram que percebem dificuldades de outros membros da fiscalização no acompanhamento das atividades. Novamente, confirma-se a sobreposição de tarefas, conforme transcrições seguintes:

Eu tenho três contratos. Eu tenho um excelente retorno de duas equipes de fiscalização, mas em uma equipe eu tive muita dificuldade nos dois últimos anos. Isso porque quando a servidora assumiu a fiscalização, ela não tinha um perfil adequado para a fiscalização e há um acúmulo de trabalho. Isso ocasionou uma dificuldade em termos de suporte que ela me proporcionava enquanto gestora e que dava ao contrato. Eu procuro ao máximo ver quais são as condições que as pessoas têm para desenvolver esse trabalho. A gente tem dificuldades na Instituição por causa do nosso quadro enxuto de servidores. Agora estamos tentando unificar os procedimentos e com o manual/cartilha própria que orienta como se faz, eu acho que vai melhorar bastante. Mas, antes, dependia muito do conhecimento e da capacidade até de criar e desenvolver instrumentos que cada servidor tinha. (E5).

O contrato em que sou gestora, eu tenho um pouco de dificuldade com a questão técnica porque o fiscal técnico ele não é do mesmo setor em que eu estou lotada e é do setor demandante, onde gerencia efetivamente as atividades desses funcionários. Aqui na instituição a gente tenta alocar a fiscalização técnica no setor demandante, a gente tem um pouco de dificuldade em relação a isso. Mas principalmente porque eu acho que o maior gargalo da fiscalização técnica nestes contratos com dedicação exclusiva de mão de obra é a questão trabalhista, aí então os fiscais administrativos fazem uma conferência bem minuciosa. Eu, enquanto gestora de um dos contratos, inclusive acabo puxando um pouco da responsabilidade da fiscalização técnica para mim, mas a gente consegue fazer um bom trabalho em relação a isso. (E10).

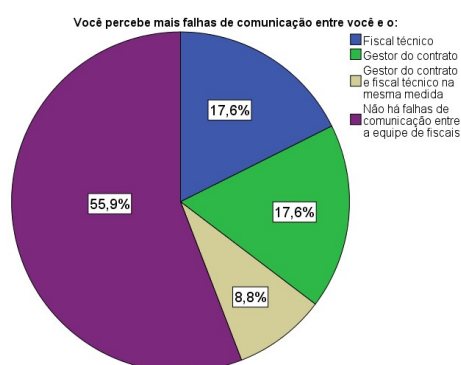
Verificou-se, dentre as informações obtidas, que 82,4% dos fiscais de contrato concordaram totalmente que a atuação eficiente e proativa dos demais membros da sua equipe de fiscalização contribui em grande medida para a realização do seu próprio trabalho de fiscalização.

Além disso, 76,5% dos fiscais de contratos concordaram totalmente com a afirmação de que a escolha da equipe de fiscais deve levar em consideração, primeiramente, a competência técnica e o comprometimento dos servidores que irão fiscalizar os contratos.

Sob a perspectiva de um fiscal que é comprometido e trabalha com afinco, quando este se depara com a falta de interesse ou comprometimento por outro fiscal de sua equipe, podem ocorrer atritos desnecessários e, ainda, comprometer uma parte da fiscalização. Nesses casos, requer-se atenção por parte das instituições, bem como a realização de ações corretivas para evitar tais situações, principalmente pelo risco de desperdícios de recursos financeiros diante de falhas durante a execução do contrato.

Outra variável verificada foi se há a ocorrência de **falhas de comunicação** entre os fiscais. Mais da metade (55,9%) dos fiscais (Gráfico 13) informou que não há falhas de comunicação entre a equipe. Detalhando-se, dentre os fiscais que manifestaram haver falhas de comunicação, 38,5% dos fiscais administrativos e 45,5% dos fiscais técnicos informaram que estas ocorrem mais com o gestor de contrato.

Gráfico 13 - Percepção de falhas de comunicação entre a equipe de fiscais de contrato nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Diante das informações coletadas, observa-se que, para mais da metade dos fiscais, o processo de comunicação flui muito bem. Contudo, ainda é necessário aperfeiçoar esse processo entre os fiscais de contrato (administrativo e técnico) e o gestor de contrato, a fim de

se minimizarem as falhas de comunicação.

Realizando um detalhamento por instituição, constata-se que 83,3% dos fiscais da UFLA informaram que não há falhas de comunicação entre a equipe de fiscais; contra 40,9% da UFSJ. Destarte, o processo de comunicação dos fiscais da UFLA demonstrou ser mais eficiente quando comparado aos resultados alcançados da UFSJ.

4.6 Tempo para realização das tarefas e sobrecarga de atividades pelos fiscais

Verificou-se se há disponibilidade de tempo adequado para dedicação e realização das atividades dos fiscais, conforme descrito na IN 05/2017. As informações obtidas apontaram que apenas 8,8% dos fiscais possuem tempo muito satisfatório para a realização dessa função; 35,3% disseram que é parcialmente satisfatório; 5,9% indiferente; 32,4% parcialmente insatisfatória e 17,6% muito insatisfatório.

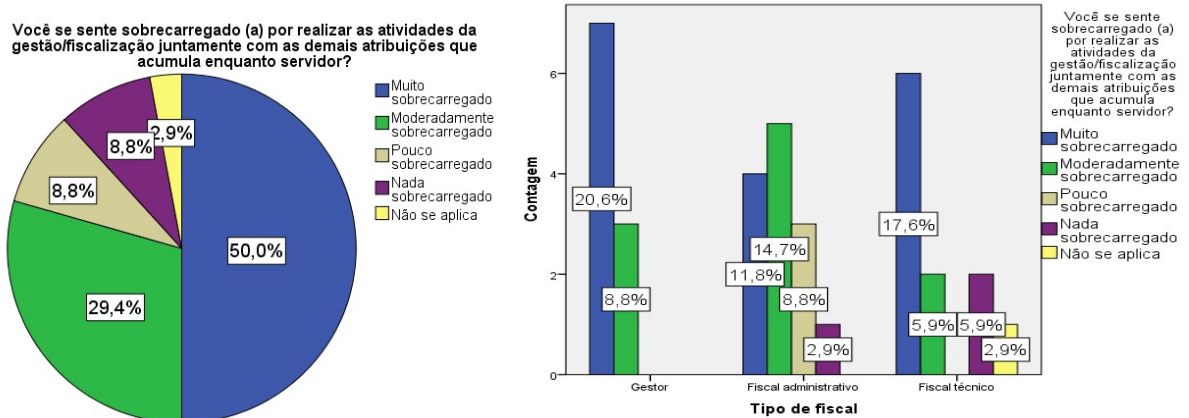
Relatando os resultados aferidos por cada uma das instituições, 13,6% dos fiscais da UFSJ informaram que possuem tempo muito satisfatório para exercício da atividade de fiscalização; 40,9% parcialmente satisfatório; 27,3% parcialmente insatisfatório; 18,2% muito insatisfatório. De outro lado, 25% dos fiscais da UFLA manifestaram que o tempo disponível é parcialmente satisfatório; 16,7% indiferente; 41,7% parcialmente insatisfatório e 16,7% muito insatisfatório. Observa-se uma similaridade entre as duas instituições referente ao tempo disponível para atuação como fiscal de contrato.

Considerando o que Costa (2013) constata sobre a importância de dispor do apropriado tempo para que o fiscal possa realizar essa função de forma eficiente, pode-se afirmar, pelos dados mostrados anteriormente, que o resultado está aquém do esperado. É primordial que esses fiscais detenham tempo adequado para garantir uma boa execução de sua função.

Buscou-se verificar se há uma **sobrecarga de atividades** dos fiscais. Isso porque a maioria deles acumula as atividades relativas ao cargo que ocupam, bem como as demandadas pela fiscalização de contratos.

O resultado obtido (Gráfico 14) mostra que 79,4% informaram estar entre moderadamente (29,4%) ou muito sobrecarregados (50%) devido ao acúmulo de tarefas. Dentre os servidores que manifestaram estar muito sobrecarregados, 41,2% deles são gestores de contrato, 35,2% fiscais técnicos e 23,5% fiscais administrativos.

Gráfico 14 - Percepção por parte dos fiscais de contrato de sobrecarga de trabalho nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Descrevendo os resultados por instituição desta questão, 45,5% dos fiscais da UFSJ e 58,3% dos fiscais da UFLA se sentem muito sobrecarregados; 31,8% dos fiscais da UFSJ e 25% dos fiscais da UFLA estão moderadamente sobrecarregados. Apenas 13,6% dos fiscais estritamente da UFSJ informaram que não se sentem nada sobrecarregados.

De acordo com esses dados, verifica-se que há a sensação de sobrecarga em um percentual muito alto dos fiscais e que mais uma vez caracteriza um ponto negativo para o bom exercício da fiscalização.

Importante salientar que, conforme depoimentos dos entrevistados que se sentem mais sobrecarregados, o acúmulo das tarefas de agente da Administração Pública, junto à de fiscal de contrato, acaba gerando perda de eficiência, haja vista que esse servidor não possui o tempo necessário para se dedicar da forma ideal. Além disso, algumas atividades da fiscalização são prejudicadas, ou mesmo são repassadas para outros fiscais do contrato.

Se eu ficasse exclusivo para fazer só a parte da fiscalização, eu teria tempo de dedicar ao estudo e reciclagem. Acho que o acúmulo compromete sim. Eu tenho a colaboração da equipe de fiscalização e o serviço vai sendo realizado devido a esse apoio (E4).

Eu atuo como chefe de setor. Meu setor tem o serviço distribuído entre três servidores, acumulados juntamente com a fiscalização do contrato. Isso dificulta você fazer o trabalho da forma que deveria ser feito. Em relação à função de fiscalização técnica que exerço, ela exige muito acompanhamento no dia a dia do serviço terceirizado, demandando de um trabalho de campo. Essa é a maior dificuldade, a de conseguir manter um cronograma certo em todos os meses que você precisa verificar, sendo que alguns meses você está mais sobrecarregado de atividades que não podem ser deixadas para depois e isso acaba deixando em segundo plano a fiscalização. Não deixando de fazer, mas não fazendo da forma necessária. (E3)

Estou assumindo uma diretoria este mês. Nos meses de setembro e outubro, eu não tive tempo de mexer com atividades da fiscalização administrativa. O que eu consegui fazer foi somente efetuar a conferência da planilha de reserva mensal para despacho da nota fiscal de pagamento, porque senão a nota fiscal não vai para liquidação. Quando você tem o acúmulo da fiscalização com outras atividades, mesmo que você tenha noção de tudo o que tem que ser feito na fiscalização, você vai dar prioridade para aquilo que é mais urgente no seu dia a dia. Atuo como chefe de um setor e a prioridade acaba sendo para as demandas mais urgentes dele. (E4)

Eu me sinto mal em não poder assumir plenamente todas as funções que possuo. Quando eu estou com alguma dificuldade, eu paro e vou ler porque eu fico na dúvida se estou fazendo realmente correto. Eu ainda não tenho consolidado o conhecimento de gestão/fiscalização de contrato. O que seria diferente se eu estivesse voltada somente para trabalhar com a gestão de contratos. Hoje, eu acumulando funções, não consigo consolidar o meu conhecimento. Contudo, não acho que esses fatores comprometem a gestão final dos contratos porque eu tenho um suporte muito grande das fiscais que estão comigo. Porque se eu não tivesse esse apoio, com certeza, o meu trabalho estaria comprometido, sendo fundamental este trabalho em equipe. (E5)

Não dá tempo porque mexo com um monte de coisa. Não dá para ir a fundo na fiscalização. Quando eu fazia o papel efetivo do fiscal administrativo, eu ficava mais sobrecarregada. E agora que fizemos alteração e o gestor está mais atrelado com essa parte, ficou bom para todo mundo. (E7).

Sim. Eu tenho muita demanda de serviço no meu setor. Eu me sinto sempre apertado. eu até pedi a remoção de área. Mas não fui atendido. Já ocorreram situações que a gente não desliga do problema identificado, mas nessa vontade de ser comprometido, acaba é se desgastando. (E8).

Nós no setor fazemos a fiscalização de contratos e a aquisição de serviço. É um pouco complicado a gente conciliar esses dois tipos de tarefas, não só pela quantidade de atividades, mas também para o nosso cérebro funcionar. Acho que isso faz cair muito o rendimento e desgasta. Sinto que poderia estar fazendo uma fiscalização muito melhor, mas não consigo fazer por não ter tempo. Como fiscal técnica de um contrato, apesar de eu ter os fiscais setoriais, uma coisa que seria muito bom eu fazer é conseguir dar uma volta no campus, pelo menos uma vez por mês, mas eu nunca consigo fazer isso. Isso seria bom para justamente ver como os terceirizados estão fazendo o serviço. (E9).

Além de se sentir sobrecarregado, um fiscal pondera, ainda, acerca da importância da função, tendo em vista o grau de responsabilidade que é o trabalho dos fiscais, justificando, por isso, que deveriam receber um adicional a mais em sua remuneração, pelo risco de uma possível responsabilização de problemas na fiscalização.

Claro que sobrecarrega acumular ambas as tarefas, a de Diretor com a de Gestor de Contratos. Hoje eu vejo que a fiscalização de contrato tem que ser remunerada pelo serviço que exerce. Porque na verdade é uma responsabilidade muito grande, e esta recai sobre o CPF da pessoa que assinou o documento. Se acontece uma ação trabalhista, ou uma nota que foi paga erroneamente, quem vai responder por essas questões será aquela pessoa, o CPF desse fiscal. Eu acho que deveria ter uma contrapartida da Universidade. (E1).

Outro fiscal também se sente sobrecarregado, mas pondera, de acordo com o seu ponto de vista, que a Instituição não tem condições, hoje, de alocar servidores para atuarem somente como fiscal, pela demanda de atividades que a organização possui, bem como pelo quadro enxuto de servidores.

Acho que compromete. É até uma grande discussão nossa aqui no setor. Eu, particularmente, não acho que a instituição tenha condições hoje de separar servidores para trabalhar só com fiscalização de contratos. Até porque, hoje, se for pegar esses servidores para ficar por conta da fiscalização, ela teria que acumular todos os contratos de todas as espécies da instituição e ninguém tem esse tipo de capacidade técnica para lidar com isso. (E10).

Em síntese, verifica-se que falta uma intervenção institucional, para melhorar as condições de trabalho dos fiscais. É primordial que esses fiscais detenham adequado conjunto de atividades para que não ocorra sobreposição de tarefas para outros fiscais; sejam operacionalizadas as tarefas fora do prazo ideal; ou mesmo que corra o risco de nem serem feitas. Isso valida o que Furtado (2012) realça sobre a possibilidade de os fiscais enxergarem as atividades de fiscalização em segundo plano, dando, portanto, prioridade à execução de outras tarefas referentes ao seu cargo. Isso pode implicar falhas e consequências mais sérias ao próprio fiscal que pode não estar acompanhando o contrato de forma ideal.

A fim de trazer a percepção sobre a qualidade alcançada no trabalho de fiscalização, quando o servidor possui o tempo adequado, foi realizada uma entrevista com um fiscal que atualmente não acumula outra função e exerce a função de fiscal técnico de todos os contratos de sua unidade. A servidora alega que realiza, atualmente, um trabalho bem mais eficiente que quando ela acumulava funções, e que isso impacta diretamente a boa execução dos gastos com os contratos, conforme se mostra neste relato:

Atualmente, não acumulo a função de fiscal de contrato com outra atividade, mas já cheguei a acumular. Eu, no início, acumulava a fiscalização com a chefia de setor, depois eu pedi para sair da chefia e fiquei por conta da fiscalização. Eu acho que faço melhor meu trabalho de fiscal depois que deixei de acumular outra função. Eu consigo acompanhar melhor o serviço como um todo, há um maior controle dos gastos e dos itens que estão na planilha, bem como o acompanhamento da execução do contrato tornou-se mais eficiente, já que dá tempo de cobrar melhor da empresa a prestação do serviço. Na verdade, anteriormente, o fiscal técnico anterior também acumulava funções e realmente é difícil ele cobrar e acompanhar todas as obrigações elencadas no termo de referência, principalmente no que tange a entrega de uniformes e materiais. Sem acumular função é mais fácil atuar na fiscalização técnica. Hoje, sim, estou melhor para exercer minha função, depois que deixei de acumular com a chefia do setor. No meu ponto de vista, tanto o fiscal técnico, como o fiscal administrativo, deveriam ficar integralmente dispostos a exercer essa função, porque se for acumular fica complicado. (E6).

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 1094/2013 (TCU, 2013), aborda que se deve considerar, para a designação de servidor a fiscal de contrato, se essa função ocasionará um comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, evitando que o fiscal responsável se sinta sobrecarregado pelos muitos contratos sob a sua responsabilidade.

Verificou-se, na pesquisa, se os fiscais de contrato, dentre todas as atividades que realizam, conseguem ter tempo para efetuar leituras e estudos em relação a assuntos referentes à fiscalização de contratos. Dentre os respondentes, mais da metade dos fiscais (55,9%) disseram que raramente têm tempo para se dedicar a leituras, bem como 38,2% relataram que às vezes as realizam.

Observa-se, assim, que, diante da necessidade de leituras que demanda a fiscalização de contratos, o resultado observado está aquém do ideal, sendo que tem faltado tempo a esses servidores para se debruçarem sobre as leituras necessárias.

Adicionalmente, foi pesquisado se a organização deve distribuir os contratos a serem fiscalizados entre mais servidores a fim de não acumular um quantitativo que prejudique a realização dos trabalhos na qualidade e zelo esperados. Encontrou-se que 67,6% dos fiscais de contrato concordaram totalmente com a afirmativa, e 23,5% concordaram um pouco que tal ação deve ser praticada.

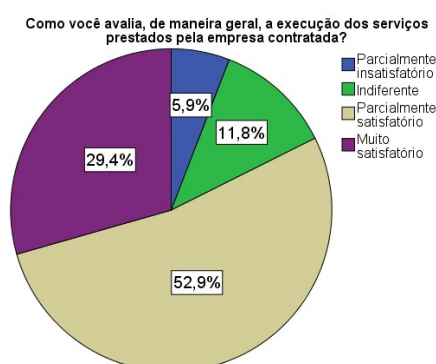
Também se examinou se os fiscais se sentem desgastados, física e emocionalmente para o labor de fiscal, sendo que 14,7% relataram estar sempre desgastados; 20,6% muitas vezes; 44,1% às vezes; 14,7% raramente e 5,9% nunca. Considerando os resultados aferidos por instituição, 9,1% dos fiscais da UFSJ e 25% dos fiscais da UFLA sentem-se sempre desgastados; 22,7% da UFSJ e 16,7% muitas vezes; 40,9% da UFSJ e 50% às vezes.

Considerando-se todos os dados analisados neste tópico, constata-se que considerável parcela de fiscais estão sobrecarregados, sem tempo adequado para realização das atividades e, ainda, sentem um desgaste físico e emocional. Destacando-se a importância de boas condições físicas e emocionais como fator impactante na produtividade do trabalho, esses fiscais precisam ter uma atenção especial para que não adoeçam diante desse quadro. Ademais, Matias (2017) reforça em sua pesquisa que o trabalho em si pode resultar em desgaste físico e mental. E a própria natureza do trabalho, considerando-se a forma como é organizado e estruturado e também as condições de execução, pode intensificar, ou não, os quadros de prazer, sofrimento ou adoecimento.

4.7 Qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas

No que se refere à qualidade final e execução dos serviços prestados pela empresa contratada, os fiscais de contrato avaliam como parcialmente satisfatório (52,9%) e muito satisfatório (29,4%), sendo que apenas 5,9% avaliam como parcialmente insatisfatório.

Gráfico 15 – Avaliação por parte dos fiscais de contrato da execução dos serviços pela empresa contratada nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em vista das respostas obtidas, denota-se que uma pequena parcela das empresas prestadoras dos serviços não tem prestado um bom serviço. O resultado aferido é relativamente satisfatório.

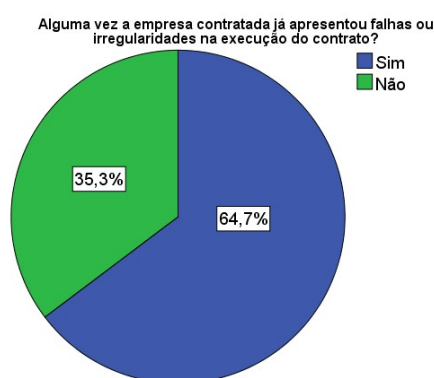
Segundo alguns fiscais, a empresa tem atendido a bom contento suas obrigações e responsabilidades, o que é muito favorável para a instituição, já que tem a possibilidade de prorrogar o contrato até 60 meses com a mesma empresa. Seguem transcritos alguns trechos-resposta:

Mas a qualidade final do serviço prestado pela empresa é satisfatória. O serviço é bem executado. Nós temos algumas dificuldades, mas conseguimos contornar essas questões. A empresa que presta os serviços é boa. O meu contrato é só a mão de obra, junto dos uniformes e EPI, não envolve materiais. Graças a Deus essa empresa que acompanhamos está andando direitinho. (E7).

Aqui esses dois contratos que eu trabalho são a da mesma empresa, que já está aqui tempo. Eu acho que é uma empresa boa. Tem uns probleminhas, mas todos eles resolvem rápido. Porque na fiscalização técnica da limpeza, o que a gente fez, colocamos os fiscais setoriais em todos os setores da instituição e eu coloquei um questionário no google docs. Eles registram as ocorrências e aí eu encaminho para a empresa. E aí todos os problemas eles resolvem super rápido. Assim, a execução contratual desses contratos estão indo bem. (E9).

Ainda, avaliando a percepção de qualidade do serviço prestado pela empresa contratada, investigou-se junto aos fiscais de contrato a ocorrência de falhas ou irregularidades durante a execução do contrato, obtendo-se que 64,7% das empresas já tiveram alguma ocorrência e apenas 35,3% até o momento não tiveram problemas no decorrer da execução do contrato.

Gráfico 16 – Ocorrência de falhas ou irregularidades durante a execução do contrato nas instituições pesquisadas



Diante disso, averiguou-se junto aos fiscais se a Instituição conseguiu executar a aplicação de sanção ou penalidades à empresa contratada, encontrando-se que 20,6% informaram que conseguiram efetuar o procedimento, 17,6% não aplicaram penalidade e 61,8% informaram que não se aplicam as penalidades. O que pode afirmar diante desse cenário é que ainda há muito a avançar em relação ao processo de aplicação de penalidades, visto ser primordial e possuir um caráter educativo, bem como ser preventivo às organizações.

4.8 Principais dificuldades e desafios vivenciados na função de fiscalização de contratos

No que tange às atividades consideradas mais complexas pelos fiscais de contrato, elaborou-se o Quadro 11 que sintetiza os resultados, separando-as conforme percepção de cada um dos tipos de fiscais: gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo.

Quadro 11 – Detalhamento das tarefas mais difíceis de execução, apontadas por tipo de fiscal nas instituições pesquisadas

Tipo de fiscal	Tarefas mais difíceis de execução
Gestor	Aplicação de sanções e penalidades; gerenciamento e movimentação da conta vinculada; acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas.
Fiscal técnico	Aplicação de sanções e penalidades; análise dos serviços prestados pelas empresas contratadas com apuração do valor de faturamento de nota fiscal; ações referentes ao encerramento de contratos (recolhimento de materiais, equipamentos, dentre outras ações).
Fiscal administrativo	Aplicação de sanções e penalidades; ações voltadas para o encerramento de contratos; gerenciamento e movimentação da conta vinculada; acompanhamento das obrigações previdenciárias e fiscais da empresa contratada; análise da planilha de custos e formação de preços.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A **tarefa mais difícil** considerada por todos os fiscais de contrato é a de preparo dos documentos e ações referentes à aplicação de sanções e penalidades. Essa atividade foi apontada como de difícil execução por 70% dos gestores de contrato, 61,6% dos fiscais administrativos e 72,8% dos fiscais técnicos. O resultado mostra-se bastante expressivo e contribui para alertar aos gestores públicos, bem como a própria Instituição, sobre a relevância e importância desta tarefa.

Sobre a capacidade para conduzir e instruir um processo administrativo para aplicação de sanções e penalidades à empresa; 41,2% dos fiscais informaram que possuem um bom nível de competência, sendo que somente 8,8% avaliaram como excelente, 11,8% muito bom, 26,5% razoável, 11,8% ruim. Sendo assim, ressalta-se a necessidade de melhor preparar os fiscais para a realização dessa atividade.

De acordo com as informações prestadas pelos gestores de contrato, considerando-se as diversas atribuições que a eles competem, as outras atividades consideradas como difíceis são: o gerenciamento e movimentação da conta vinculada (50% do total) e o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas (50% do total).

De acordo com as diversas atribuições que competem ao fiscal técnico, dentre as respostas obtidas, encontrou-se que se trata de uma tarefa difícil para 54,6% do total desses servidores que efetuam a análise dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo-se a utilização do IMR (Instrumento de Medição de Resultado), para apurar o valor

de faturamento de nota fiscal para a empresa, já os demais 27,3% dos participantes a considera muito difícil. Outra atividade que teve um percentual expressivo (45,5%) foram a execução das ações referentes ao encerramento de contratos (recolhimento de materiais, equipamentos, dentre outras ações).

Na sequência, 46,2% dos fiscais administrativos apontaram como difícil a tarefa de realizar ações voltadas para o encerramento de contratos; sendo que 15,4% deles a consideram muito difícil. Outras duas atividades consideradas difíceis, cada uma delas com 38,5% de respostas, foram o gerenciamento e a movimentação da conta vinculada, bem como o acompanhamento das obrigações previdenciárias e fiscais da empresa contratada. Seguiu-se a tarefa efetuar a análise da planilha de custos e formação de preços, considerada uma tarefa difícil para 53,9% do total desses servidores; e muito difícil para 23,1% deles.

Questionou-se aos fiscais o nível de conhecimento que eles detêm para analisar a planilha, e o resultado alcançado não parece positivo para a função, visto que somente 2,9% consideram excelente, 11,8% muito bom, 41,2% bom, 17,6% razoável e 26,5% ruim. Ponderando-se sobre o fato de a planilha de custos e formação de preços ser norteadora do preço final do contrato, verifica-se que as instituições pesquisadas precisam olvidar esforços para melhor capacitarem seus servidores, a fim de entenderem melhor essa ferramenta de aferição de preços.

Já em relação às principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais de contrato, estas foram identificadas tanto por meio do questionário (questão aberta) quanto pelas entrevistas. Esclarece-se que as respostas inseridas pelos fiscais que responderam ao questionário estão destacadas com a letra “Q”, seguidas da identificação.

Denota-se que muitos fiscais alegaram como uma de suas dificuldades a **falta de tempo** para dedicarem-se aos trabalhos referentes à fiscalização de contratos, além de muitos também conciliarem a fiscalização junto a outras atividades, gerando a **sobrecarga de tarefas**.

Um ponto que dificulta bastante é de não estar focada nisso, ter que ficar dividindo o tempo com as outras coisas. (E9).

A maior dificuldade, hoje, minha pessoal é o acúmulo de atividades e de definição de papéis. Quando chega medição dos contratos, a gente desliga o telefone e fica por conta porque damos prioridade a isso. Aí, depender de outros setores é ruim porque eles não têm noção da importância que é ser fiscal. Principalmente quando tem um fiscal descentralizado, eles não têm noção que tem que cumprir prazo e precisa responder na hora. Porque a gente pega informação que não sabe se é confiável. Antes, o meu setor era responsável por tudo aqui, relacionado à fiscalização, aí descentralizou. Depois teve o pensamento de centralizar de novo; eu fui totalmente contra porque não é justo eu me sobrecarregar porque os outros não querem

trabalhar. Se não fosse atribuição do setor requisitante, aí tudo bem, concordaria. Mas sendo, não acho justo. (E10).

Acúmulo de atribuições. (Q1 e Q9).

Tempo e dedicação exclusiva, além de reconhecimento da atividade que é essencial e reflete na qualidade do serviço público. Uma gestão eficiente proporciona uma qualidade e retorno do serviço que está sendo prestado. (Q2).

Tempo, conhecimento. (Q3 e Q10).

Tempo para estudo e capacitação sobre a legislação referente à gestão e fiscalização de contratos; conciliar as atividades de gestor com as demais atividades exercidas na instituição; e melhorar a integração e a comunicação entre gestor e fiscais. (Q4).

Uma dificuldade é a sobrecarga de tarefas. Há também a falta de entendimento da legislação por parte dos demais servidores que não são fiscais. Por exemplo, as pessoas tem dificuldade em entender questões como ingerência e desvio de função. (Q6).

Acumular o cargo de gestora com minhas atribuições. Tempo para assumir efetivamente a função e aprimoramento das ferramentas de gestão de contratos. (Q8).

Compatibilidade com as atribuições do cargo e capacitação/treinamento. (Q11).

Falta de tempo para aperfeiçoar a rotina de fiscalização de contrato; falta de material humano (pessoal) para dividir as tarefas de fiscalização; e um suporte adequado da instituição para os fiscais de contrato. (Q18).

Disponibilidade de tempo para estudar, dedicar-se e aprender sobre a função do técnico administrativo a fim de contribuir para a gestão e fiscalização de contratos. (Q19).

Conhecimento teórico e envolvimento do gestor. Acumulo de outras funções. Conciliar o trabalho de fiscal com outras atribuições. (Q20).

Conciliar o trabalho de fiscal com outras atribuições. (Q21).

Falta de tempo para se dedicar integralmente aos contratos sob minha responsabilidade. Falta de um fluxo claro e ágil para aplicação de sanções. (Q22).

Conciliar as atividades de fiscalização com as demais atribuições exercidas. Falta de tempo para estudo da legislação que regulamente os contratos. Falta de tempo para planejamento e organização das atividades de fiscalização. Falta de treinamento e capacitação em temas mais específicos como planilha de custos e formação de preços e aplicação de penalidades, dentre outros. (Q28).

Além disso, alguns fiscais apontaram a necessidade de **capacitação** para angariarem conhecimentos sobre as legislações, bem outros assuntos que circundam a fiscalização de contratos, conforme analisado anteriormente.

Minha dificuldade maior é a parte da legislação da fiscalização de contratos. Falta uma capacitação melhor dos fiscais. Com a nova legislação temos que entender melhor a parte de contabilidade e para quem não tem formação nessa área a dificuldade é enorme. (E2).

Eu entendo que minha maior dificuldade é você, enquanto fiscal, se capacitar da forma mais adequada. Eu entendo também que a gente não pode colocar na conta da Instituição o fato dela não querer investir no servidor. Muitas das vezes ela quer investir, mas não consegue, principalmente devido ao momento pelo qual estamos passando hoje. Eu acho que a gente tem que compreender isso. Eu vejo que, da melhor forma possível, a Instituição tenta trazer pessoas para ministrar cursos aqui na Universidade, o que abarca um maior número de pessoas, comparado a se tivesse que levar o servidor para outras instituições para capacitar. Mas é uma dificuldade você não estar 100% capacitado para a atribuição de fiscalização de contratos. Quando eu vou fazer um curso sei das minhas dificuldades e meus desafios relacionados ao contrato que fiscalizo, desta forma eu busco tirá-las junto ao instrutor. Hoje você tem vários tipos de contratos e há uma variação de especificidades de contratos, o que é um desafio para qualquer fiscal de contrato, a não ser no dia em que você passar pela fiscalização de todos os tipos. Outra dificuldade é o fato de não estar exclusivo para fazer somente o trabalho de fiscalização, sendo o fator de maior peso. Você pode até não ser capacitado oficialmente pela Instituição para a função de fiscalização, mas se você tiver um tempo razoável para poder trabalhar só com essa atribuição, cada servidor terá condições de buscar meios de capacitar e melhor realizar as atribuições. (E3).

Acho que a maior dificuldade que tenho, além dessa questão de tempo para dedicar melhor às demandas da fiscalização é essa incerteza de você achar que está fazendo as coisas certas, mas que na verdade, por falta de conhecimento, você poderia estar fazendo de uma forma melhor. Porém, não tem ninguém que nos oriente. E uma outra coisa específica é a questão de desvio de função e o que pesa no contrato de recepcionista, pela falta de servidores. Um assunto que depende mais da Instituição e que foge muito do papel da fiscalização. (E4).

Aqui quando surgiu a conta vinculada, nem a contabilidade sabia como ia fazer, com quem ficaria essa responsabilidade, quem iria fazer os depósitos e como ia reter os valores. A na hora que foi para retirar o dinheiro para pagamento de décimo terceiro e fazer o documento para levar o documento teve dúvidas. Aqui o reitor assina e a gente leva o documento para o banco solicitando a liberação do valor solicitado pela empresa. Então, minha maior dificuldade é com relação à documentação a ser analisada. Às vezes a gente fica insegura com essas especificidades, como a área trabalhista, que temos que olhar os depósitos do INSS e FGTS e conferir, essa parte do acompanhamento do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. Outra dificuldade é o tempo disponível, a de acumular a fiscalização com outras funções e ter que ficar escolhendo o que é prioridade no dia a dia. (E7).

Acho que, assim, o que mais me dificulta é às vezes fazer as coisas sem ter a certeza de que é daquele jeito que tem que ser feito, sem a segurança. Porque a gente sempre lê e interpreta e sempre tem aquele receio da sua interpretação estar errada. Acho que esse é um ponto. (E9).

Um setor específico para ajudar diante de dúvidas e problemas com a gestão dos contratos. (Q7).

Falta de um setor específico na instituição que realmente faça a coordenação dos trabalhos e dê suporte aos fiscais de contrato, principalmente no que se refere às dúvidas na realização de algumas atividades. (Q12).

Entender toda questão trabalhista sem ser da área. (Q13).

Fui nomeada para a função sem saber o que era, do que se tratava, achei o fim do mundo. Fiquei em pânico. Hoje acredito que seja o cotidiano, as mudanças que ocorrem com frequência, mas nada difícilimo. (Q14).

Acesso à informação objetiva. (Q15).

Acredito que minhas maiores dificuldades estão relacionadas aos procedimentos para aplicação de penalidades às contratadas. (Q17).

A fiscalização de contratos tanto na área técnica, administrativa ou de gestão, necessita de maior capacitação e orientação de um setor que concentre as atividades que os fiscais desempenham nas instituições. A fiscalização de contratos demanda conhecimento em uma gama de assuntos que os fiscais não possuem conhecimento adequado para resolver o problema. Por isto, é importante a orientação de um setor no sentido de nortear as atividades da fiscalização. (Q23).

Poucos servidores para muito contratos. Falta de treinamento, escolha aleatória para a fiscalização sem se quer levar em consideração o trabalho e formação profissional do servidor para executar as tarefas. (Q29).

Burocracia (Q30).

Segurança quanto à maneira correta de realizar as medições e as planilhas de custo, pois cada fonte fala uma coisa diferente. Inclusive entre órgãos do governo, pois às vezes uma Orientação da SEGES difere do TCU. (Q31).

Já alguns gestores narraram dificuldades relacionadas à **interação entre outros setores**, como entre a própria equipe de fiscais.

Bom, olhando para fora da equipe, entendo que o setor de contratos não cumpre adequadamente a função dele e não nos dá suporte. Tem algumas situações em relação aos contratos que acabamos tendo dificuldade, inclusive na alimentação do sistema. Em relação ao setor de licitações não vejo problemas com eles, nos dão um suporte muito bom, sempre disposto a orientar e ajudar. Em relação à equipe de planejamento de contratação, acho que temos uma equipe que vai trabalhar bem, uma vez que a comissão contempla boas pessoas. Inclusive, acho que tende a dar um suporte melhor às pessoas que estarão na fase de fiscalização. Já, internamente, fora uma pequena dificuldade que tive em uma unidade, de maneira geral eu não tenho tido dificuldades com as minhas equipes. Acho que o trabalho flui, mesmo que às vezes eu demore em dar um retorno por causa da correria. Assim, acho que temos tido um bom relacionamento e estamos fazendo um trabalho bom. Acho que é importante que esse trabalho mostre para essas duas instituições a importância de investir em espaços específicos que fortaleçam a fiscalização e gestão de contratos.

Porque é muito ruim a gente assumir para além das nossas atividades, porque se a gente for ver, a fiscalização de contratos é um *plus*, é algo que não está inserido dentro das atribuições do nosso cargo. É claro que a gente vai, conversa, sensibiliza as pessoas para assumir essa função, mas não é fácil para quem acumula com cargo de direção ou chefia. (E5).

Eu acho, por exemplo, que a gente tem que ter uma sintonia maior com o próprio setor de recursos humanos para facilitar as demandas referentes à fiscalização de contratos. Eu acho que houve um acompanhamento, tanto as dificuldades que tinha a fiscalização, quanto a própria Instituição, que era uma coisa nova. Hoje, por exemplo, tem alguns passos a passos que facilitam muito, como penalizar uma empresa. Vejo que os fiscais tem respaldo da própria reitoria e da Procuradoria Jurídica. (E1)

Outro fiscal manifestou a existência de um constrangimento junto ao seu chefe pelo fato de realizar as atividades de fiscalização, conforme é orientado pela legislação, o que não acontecia anteriormente de forma tão frequente. Isso porque, segundo ele, às vezes, age, até mesmo ao contrário do que é esperado pelo seu próprio chefe. Sendo assim, o que o fiscal destaca é que não poderia haver na comissão de fiscalização servidores que tivessem, entre si, grau de subordinação.

Uma dificuldade minha é que você, na função de fiscal, está sistematizando uma demanda e, em certa maneira, você é subordinado a um chefe que é responsável pela demanda. Acho que tinha que ter uma função mais independente, sem interferência do seu próprio chefe. De certa maneira, a própria estrutura não prima por essa independência para o exercício da função de fiscal. Uma coisa que tenho dificuldade e que preciso criar um raciocínio em mim é que a fiscalização sempre é só provocada e que não pode ter iniciativa. Por exemplo, eu, na minha função, acho que eu não tenho nenhum grau de discricionariedade e às vezes a própria cultura fala o contrário e cobra uma atitude que não podemos ter. A gente acaba tendo certa dificuldade, que pode ser por falta de treinamento, mas, a partir do momento que você realizada uma boa fiscalização, você passa a ser visto com maus olhos, como se estivesse travando e atrapalhando resolver alguma coisa. Tem horas que parece que estamos indo contra a vontade do seu chefe. O maior desafio e dificuldade é ter a certeza de que estou fazendo tudo certo. Eu sugiro uma capacitação mais abrangente, não só na parte teórica, mas algo direcionado para cada contrato devido às particularidades do objeto de cada um. (E8).

Por outro lado, alguns fiscais percebem falta de interesse ou mesmo ausência do gestor relacionados ao acompanhamento do contrato.

Uma outra dificuldade é que não vejo atuação de um gestor de contrato que efetivamente exerça sua função. A falha na instituição é o método de escolha do gestor. Na instituição o critério de escolha deveria ser por competência e habilidade na função, não pelo fato de o servidor ter cargo de confiança. Falta de um sistema eletrônico que integre as etapas, documentos e ações que devem ser cumpridas na fiscalização de contratos para gerar maior celeridade e eficiência aos mesmos. Uso de processo físico e documentos impressos em relação aos contratos. Como atuo em um campus fora de sede, isso prejudica muito a celeridade e atrasa o trâmite dos documentos. (Q12).

A falta de capacidade, interesse ou tempo dos gestores indicados pela instituição; a falta de um setor capaz de solucionar dúvidas específicas; a falta de grupos de estudo ou mesmo para troca de experiências relacionadas à fiscalização. (Q16).

Indisponibilidade do Gestor. (Q26).

Para mim, com a equipe da fiscalização, às vezes eu acho que o gestor deixa tudo para o fiscal decidir sobre o que vai fazer, e a gente só passa para ele o que nós determinamos. Assim, eu acho que essa é uma dificuldade porque o gestor que precisaria comandar o contrato, mas o fiscal que acaba decidindo as coisas. (E6).

Outro ponto evidenciado foi a ocorrência de ingerências por parte do gestor do durante o acompanhamento do contrato. Um fiscal apresenta como dificuldade as ingerências que ocorrem no contrato em que é fiscal, conforme depoimento seguinte:

Evitar que haja ingerências por parte do gestor de contrato no que tange à execução dos contratos, principalmente devido à pessoalidade e indicação de pessoas para ocupar os cargos terceirizados. (Q12).

Outro fiscal apresenta uma percepção distinta e justifica que, em alguns casos, precisariam agir com maior flexibilidade e isso pode ser considerado ingerência, de qualquer modo, percebe a limitação de poderes para interferir em alguns casos de decisões tomadas pelas empresas contratadas, conforme transcrição seguinte:

Uma dificuldade que eu tenho, é proibido ter ingerências, só que a gente fica algumas vezes de mãos atadas nessa realidade porque até que ponto isso é bom? Porque não temos poder nenhum sobre as decisões da empresa. O que acontece é que fica uma questão extremamente burocrática, muito focada no papel e você não consegue trabalhar no lado pessoal da gestão mesmo. Se por acaso a gente desconfiar do processo seletivo da empresa e questionar porque você contratou uma pessoa e não a outra, aí a gente que sai como errada porque você está querendo interferir no processo seletivo da empresa. E se a empresa estiver cometendo alguma injustiça, em casos de demissão ou admissão, aí a gente não consegue fazer nada. Acho que é uma linha muito tênue e dificulta muito. Legalmente, acho que teríamos de ter um pouquinho mais de liberdade, para que eles confiassem mais na discricionariedade do servidor público de lidar com essas situações. Mas é claro que eles partem do princípio que todo mundo vai querer fazer errado, mas acho que não. Na verdade, a gente só quer evitar alguma injustiça e a gente não consegue. Você buscar essa impessoalidade o tempo todo é muito difícil. A legislação deveria dar uma abertura para conforme a situação o fiscal poder interferir sim. Mas claro que a gente entende todos os lados porque corre o risco de virar um cabide de emprego.

Às vezes a própria empresa não sabe ao certo todas as suas obrigações e o que ela pode e deve fazer. (E9).

Observa-se que alguns fiscais informaram que sentem dificuldade de acompanhar a execução do serviço contratado, tendo em vista os seguintes fatores: alinhamento de ações junto aos demais fiscais do contrato; falta de capacitação; falta de tempo; ausência de segregação de funções; troca de empresas prestadoras dos serviços; realização da pesquisa de satisfação com o público usuário. As falas transcritas que se seguem exemplificam essas questões:

O maior desafio é realizar as atividades de fiscalização sempre alinhado com o gestor do contrato e com a fiscalização administrativa, bem como cuidar para que a empresa cumpra com todas as obrigações previstas no Termo de Referência. (Q24).

Considero que os maiores desafios para o fiscal de contrato, além de combater possíveis irregularidades, é garantir o fiel cumprimento dos contratos administrativos, verificando que os resultados esperados estão sendo produzidos dentro dos princípios constitucionais administrativos, se os objetivos estão sendo alcançados e se o público usuário está satisfeito. Dentre as dificuldades, cito o comprometimento da organização de promover capacitações periódicas e adequadas; a segregação de funções; a disponibilidade de tempo considerando as demais atribuições impostas pelo setor. (Q25).

A cada nova contratação temos um novo desafio pois cada empresa é única. A forma de trabalho de cada empresa, a comunicação com os colaboradores da empresa (preposto, RH, gerência, comercial) são fatores que influenciam a atividade do fiscal técnico. As alterações de lotação de setor no órgão de atuação dos colaboradores da empresa (recepcionistas, por exemplo) é um grande desafio para o fiscal técnico em relação ao perfil do colaborador e a atividade a ser executada. Há também a questão da avaliação por parte do público usuário, pois nem sempre a chefia do setor realiza uma avaliação condizente com a realidade do serviço prestado pelo colaborador e este é um fator bem complicador para a fiscalização técnica. Aliada à fiscalização de contratos, exerço outras atividades que tomam demasiadamente meu tempo da rotina de trabalho, fato que faz com que eu não consiga estudar legislações e atualizações sobre o trabalho que deve ser efetuado. (Q27).

Conforme se pode perceber pelas informações coletadas neste item, as dificuldades e os desafios são diversos para a atuação do fiscal. Diante das informações coletadas, nota-se que existem muitas variáveis que interferem nas atividades de fiscalização, perpassando diversos constrangimentos verificados no convívio entre os próprios fiscais de cada contrato; entre os fiscais e as demandas e deficiências que dependem de forma direta da Instituição para serem supridas; bem como entre os fiscais e a empresa prestadora do serviço.

4.9 Percepção dos fiscais sobre a estrutura organizacional que acomoda os contratos terceirizados

Neste item, foram descritos resultados obtidos sobre a percepção dos fiscais de contrato a respeito da estrutura organizacional que acomoda os contratos terceirizados, considerando-se avaliações por parte desses servidores, no que se refere às diversas variáveis que circundam o envolvimento institucional junto a esses atores.

O resultado verificado foi de que os fiscais de contrato consideram a estrutura organizacional das instituições estudadas como: ruim (23,5%); razoável (35,3%); bom (29,4%); muito bom (5,9%); e excelente (5,9%).

Por instituição pesquisada, 36,4% dos fiscais da UFSJ consideram ruim a estrutura; 27,3% dos fiscais da UFSJ e 50% da UFLA alegaram que é razoável; 27,3% da UFSJ e 33,3% da UFLA como bom; 4,5% da UFSJ e 8,3% da UFLA muito bom; e 4,5% da UFSJ e 8,3% da UFLA como excelente. Ou seja, predomina a percepção de que a estrutura não é boa conforme avaliado pelos fiscais de ambas as instituições, com avaliação mais negativa por parte dos servidores da UFSJ.

Os principais pontos que explicam essa avaliação são: falta de suporte diante de dúvidas e problemas relativos à fiscalização; programa de capacitação deficitário aos fiscais; ausência de um setor ou diretoria que coordene as atividades dos fiscais. As respostas das entrevistas, transcritas a seguir, exemplificam esses pontos elencados:

Entendo que ela não é a ideal. Ao meu ver, deveria existir uma diretoria envolvendo contratos e convênios, e nesse diretoria você ter setores especializados e capacitados para fiscalizar contratos, e também para outras situações semelhantes, mas que não fosse espalhado fiscais ao longo das pró-reitorias da UFSJ. Acredito que se a Instituição tivesse essa diretoria com os setores específicos para fazer esse tipo de trabalho melhora muito a qualidade final da fiscalização, inclusive o processo de capacitação dos fiscais seria mais fácil, a troca de informações com contratos diferentes e semelhantes seria bem mais fácil do que a gente tem hoje. Inclusive, a comunicação entre as pró-reitorias é falha, em alguns momentos, sendo que este setor melhora muito. (E3).

Na Universidade, eu avalio como péssima. Mas isso é geral, para todos os fiscais. A Instituição não tem uma estrutura administrativa que dê respaldo à fiscalização. Assim, se você precisa de alguma informação, ou você corre atrás, ou você pergunta a um dos seus colegas fiscais, porque ninguém vai te falar e ajudar. Além disso, se der algum problema você fiscal que vai responder. (E4).

Eu acho que a estrutura que acomoda os fiscais é solta e precisaria de um setor de referência, no caso uma diretoria para a fiscalização dos contratos. Quando eu entrei nesta pró reitoria, há três anos, à medida que fui envolvendo com o trabalho, vendo a

dimensão da fiscalização, bem como o próprio direcionamento que o governo vem dando à privatização e terceirização, aí dá para ver o volume de trabalho que envolve a terceirização. Inclusive, as comissões de integridade e todas as fiscalizações, tanto internas, quanto externas. A gente vê que precisa de algo melhor consolidado, tanto em termos de estrutura organizacional quanto de base de conhecimento para que as pessoas possam se amparar e ter essa firmeza que a gente precisa para resolver os problemas quando a coisa dá errada. Não no dia a dia, quando há regularidade do contrato, mas sim quando há algum problema maior. Isso porque envolve tanto o cuidado com a coisa pública (porque a universidade tem que ter o serviço prestado e não pode ser prejudicada), como envolve a responsabilidade de cada um diante das atividades cabíveis ao contrato, bem toda a equipe de fiscalização. E o terceiro ponto, e o que a gente mais se preocupa, é o de resguardar o trabalhador de seus direitos. E as dificuldades que a própria Instituição tem diante dos problemas e, inclusive, as equipes que trabalham com a parte orçamentária também precisam de entender de fiscalização. A gente está transitando para um outro momento que exige a ampliação e apropriação de conhecimentos que antes não transitavam tanto dentro da esfera pública, tanto quanto agora. Acho que a estrutura organizacional precisa estar melhor definida, tendo um local para toda a área de gestão e fiscalização de contratos. (E5).

Hoje, assim, é meio solta, na verdade, não temos um setor onde nós possamos nos reportar, quando acontece, às vezes, algum problema ou a quando precisamos tirar alguma dúvida. Nós não temos a quem se dirigir na Instituição, não tendo um ponto de referência. Assim, busco vivência de outros locais e outras instituições, ou vai no escuro mesmo e vê o que vai dar na frente. (E6).

Na instituição não tem um setor específico. Mas quando a gente tem dúvidas, entramos em contato com os fiscais mais antigos. Como eles já fizeram esse trabalho a mais tempo, nós os procuramos para tirar dúvida. Antigamente, era tudo concentrado em uma pró-reitoria só, mas ano passado decidiram descentralizar e a comissão inteira agora é no setor requisitante. Fizeram isso com outros setores também. (E7).

Eu acho que, por exemplo, a universidade tinha que dar uma condição melhor para o fiscal novato. Eu acho que era para ter uma estrutura mais organizada, mas não tem. (E8).

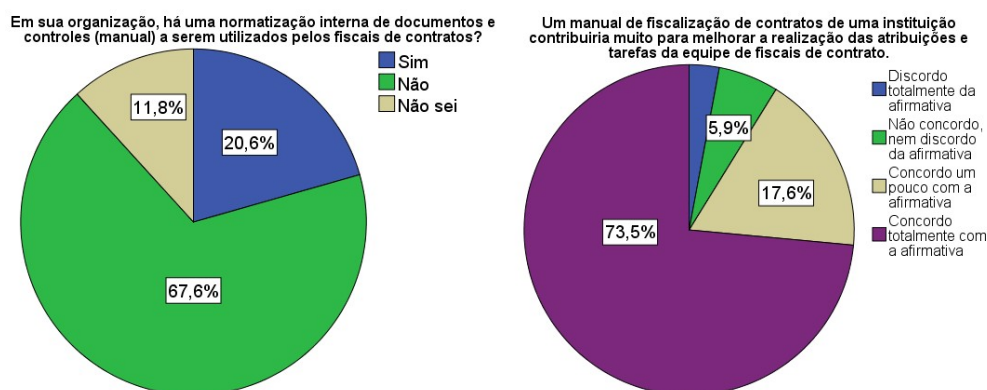
Hoje, o que está acontecendo é que nós temos uma estrutura descentralizada. Quando tem algum serviço bem setorizado, a fiscalização está bem no setor requisitante. Aí não tem uma unidade que faz um amparo e estrutura a fiscalização. Fica um pouco solto, muito solto na verdade. Aí em relação à sinergia, a gente não tem muita. Tem duas servidoras que trabalham nas renovações contratuais, de maneira geral. Aí os fiscais fazem tudo lá no setor em que trabalham e só passam para essas duas servidoras para dar o andamento processual. Elas não entram no detalhe das contas e valores que eles fizeram, nada disso. Então não tem padrão. Nós temos os nossos modelos de relatório. E a gente não sabe como eles fazem a fiscalização deles, aí não tem muita sinergia. Aqui já tem o setor de contratos, mas o trabalho dele não é envolvido com a fiscalização não, praticamente igual acontece na sua instituição. Eles avisam para os fiscais que o contrato vence daqui quatro meses, tratam a garantia direto com a empresa e pegam assinatura. Só isso mesmo. (E9).

Até 2018, todos os fiscais de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra, eram servidores da Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão (Proplag). E assim, a gente não via o que acontecia certo em tudo. Em 2018 a gente descentralizou os vigias como experiência com a IN 05/2017, com novas mudanças e composição. Aí optamos em descentralizar os demais. Tem dois contratos da UFLA que não têm

nenhum fiscal da Proplag. O de manutenção predial a ideia era de deixar tudo na Proinfra. E tem dois anos que separou e está no processo de adaptação e ainda não conseguiu desvincular. Na Proplag temos a coordenadoria de serviços, que é vinculada diretamente ao pró-reitor. Nesta coordenadoria temos uma coordenadora que é a chefe de nós todas. Ela foi criada só para aquisição de serviços e a fiscalização de contratos é uma tarefa que as pessoas lotadas aqui fazem. Fiscalização de contratos na UFLA é uma atribuição a mais das pessoas. Apesar da gente ter um setor de contratos e convênios, ele não mexe com essa parte com gestão de serviços e fiscalização de contratos. Na UFLA, o fiscal de contratos não faz parte do organograma. Acho que sim, que os fiscais técnicos sejam parte dos setores requisitantes, porque eles que sabem olhar tecnicamente, mas faz falta essa gestão e o fiscal administrativo dos contratos que tem dedicação exclusiva de mão de obra. Se eles forem fazer parte do organograma, tem que repensar a maneira porque eles terão que centralizar tudo para terem atividades a serem feitas durante o mês todo. Pensando na minha realidade como fiscal dentro da Proplag e junto ao Pró-Reitor de Planejamento e Gestão, como a gente tem o contato direto é muito fácil e muito simples. Até por causa do perfil do pró-reitor, considero que temos uma sinergia boa. Mas mais pelas pessoas que ocupam as funções, do que o organograma da UFLA. (E10).

No que se refere a uma **sistematização e organização** da instituição para melhor acomodar os contratos administrativos terceirizados, conforme informações coletadas junto aos fiscais de contrato, 67,6% deles informaram que na organização a que pertencem não há uma normalização interna de documentos e controles (manual) a serem utilizados pelas fiscais de contratos. Encontrou-se que 73,5% dos fiscais de contrato concordam que um manual de fiscalização de contratos contribuiria muito para melhorar a realização das atribuições e tarefas da equipe de fiscais.

Gráfico 17 - Relação entre a existência de um manual interno para utilização dos fiscais de contrato e observação sobre a contribuição que um manual de fiscalização proporcionaria na prática da realização das atividades da equipe de fiscais nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Vale explicar que, quando foram coletados os questionários, a UFSJ ainda não possuía um manual interno. Entretanto, no momento da entrevista para com alguns fiscais de contrato, eles disseram que a Instituição estava elaborando um manual interno e que no final do mês de outubro haveria uma capacitação para os fiscais de contrato em caráter de treinamento e repasse das informações que orientassem o trabalho desses servidores. Essa capacitação seria efetuada pelos membros que compuseram a comissão da elaboração do manual e ocorreria presencialmente na própria Instituição. Seguem os relatos dos entrevistados sobre o manual recém-elaborado pela UFSJ.

A Pró-Reitoria de Pessoas acabou de soltar um curso de treinamento do manual de fiscalização, eu acho muito bom. Achei excelente porque aí padroniza e dá um direcionamento para os gestores e fiscais, principalmente para os mais novos. A equipe que fez o manual está muito bem representada. (E1)

Uma sugestão seria de que, agora, que já temos um manual de fiscalização, encaminhar a portaria de nomeação aos novos fiscais com esse manual. Eu acho que isso já ajuda! Se possível, pensar na questão da estrutura administrativa para melhor acomodar os fiscais, porque não adianta somente entregar o manual para leitura se não há um local posterior de tirar dúvidas e obter esclarecimentos. (E4).

Freitas (2017) destaca que a elaboração e disponibilização pelas organizações públicas de um manual de orientação das atividades vinculadas à gestão e fiscalização de contratos é uma ação muito importante de ser realizada, sendo de baixo custo e que gera alto impacto aos servidores que acompanharão os serviços continuados terceirizados. Contudo, no caso da UFSJ, não foi possível ainda verificar o alcance de melhorias advindo do manual, uma vez que este estava em processo de implantação e treinamento.

Cabe enfatizar que os fiscais alegaram que raramente (38,2%) ou somente às vezes (32,4%) as informações necessárias para atuação como fiscal de contratos estão disponíveis pela Instituição, de forma a melhor conduzir os trabalhos desses servidores.

Conforme descrito por 70,6% dos membros da fiscalização, não há um **fluxograma claro, objetivo e disseminado** a todos os fiscais de contrato acerca dos documentos e procedimentos necessários aos vários eventos dos contratos administrativos, conforme se exemplifica nesta declaração transcrita:

(...) Mas a sensação que eu tenho é de que a Instituição está estabelecendo ainda os procedimentos e há uma insegurança de informações. Às vezes um procedimento que você foi sugerido a fazer, depois de um tempo já não serve mais, isso gera insegurança. (E8).

A UFLA não tem um manual interno para ajudar nas atividades de fiscalização. Agora tivemos a renovação do contrato e fizemos de novo o Apostilamento. A gente

não sabia do processo de prorrogação, quando a gente levou os documentos para renovar, precisou de outros documentos que não sabíamos. (E7).

Enfatiza-se que uma grande parcela de fiscais (67,6%) concorda que a elaboração desse fluxograma contribuiria para maior celeridade das etapas e ações necessárias durante a vigência dos mesmos.

Além disso, verificou-se junto aos fiscais, no que tange às etapas e procedimentos dos contratos a serem realizados pela organização e demais setores envolvidos, com que frequência eles precisam refazer documentos e atividades, por falta de orientações e falhas de comunicação na sua organização. O resultado obtido via questionário foi que muitas vezes (29,4%) os fiscais precisam refazer atividades; outros manifestaram que às vezes (41,2%) refazem suas atividades; já 20,6% alegaram que raramente refazem tarefas; e somente 8,8% disseram que nunca precisam refazê-las. Esses dados evidenciam a ausência e falha de procedimentos acerca da fiscalização nas instituições pesquisadas.

Conforme consta na IN 05/2017, há um direcionamento sobre as atividades a serem realizadas pela fiscalização. Entretanto, a efetivação de algumas delas não demanda somente ações por partes dos fiscais; necessitam também de ações, documentos e procedimentos de outros setores da organização. Conforme avaliado pela maioria dos fiscais, não há um fluxo de procedimentos internos da organização para a realização das etapas que envolvem a fiscalização desses contratos, o que indica um gargalo interno da instituição.

Conclui-se que as Instituições pesquisadas precisam melhorar seus procedimentos internos, montando um fluxograma sinérgico, posteriormente, disseminado a todos os fiscais e setores envolvidos nas etapas que circundam a gestão e fiscalização de contratos.

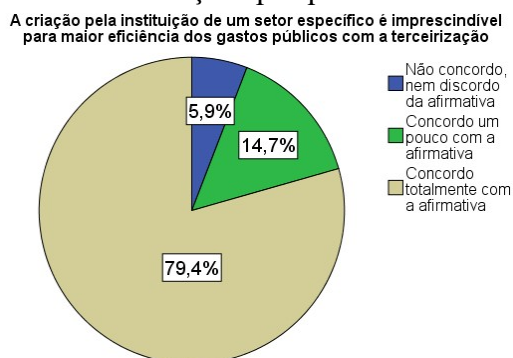
Além disso, nas organizações estudadas, não há **um programa interno ou sistema** que integre todas as etapas, informações, controles e documentos referentes aos contratos administrativos terceirizados, segundo 67,6% dos respondentes. Inclusive, 55,9% dos fiscais de contratos concordam que a existência de um programa interno ou sistema contribuiria em grande medida para proporcionar eficiência e celeridade na gestão dos contratos.

Em relação aos instrumentos de controle que os fiscais de contrato possuem, eles consideram como excelente (14,7%); muito bom (29,4%); bom (35,3%); razoável (17,6%) e ruim (2,9%). Afirmaram que utilizam de planilhas de Excel para registro de controles e demais atividades relacionadas à fiscalização de contratos. Conforme relatos, ressalta-se que 1/5 dos fiscais consideram os instrumentos de controle de fiscalização entre razoável ou ruim.

Dessa forma, não há um sistema que unifique todos os controles e procedimentos da fiscalização, demonstrando que essa é uma demanda que a Instituição possui e que contribuiria, conforme descrito no parágrafo acima, para os trabalhos dos fiscais.

Ademais, 79,4% dos respondentes concordaram totalmente com a afirmativa de que a criação pela instituição de um setor específico, munido de liderança, coordenação e ações voltadas para apoiar os fiscais/gestores de contratos na realização das suas atribuições, é imprescindível para maior eficiência dos gastos públicos com a terceirização.

Gráfico 18 – Percepção sobre o impacto da criação de um setor de apoio à fiscalização nas instituições pesquisadas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme entrevistas realizadas, perguntou-se aos fiscais de contrato se eles consideravam importante a criação, pela instituição, de um setor específico que acompanhe, coordene e norteie as atividades dos membros da fiscalização do contrato, de forma eficiente e organizada. Todos os fiscais de contrato avaliam a criação desse setor como positivo e incrementador ao processo de fiscalização. Seguem as respostas obtidas pelos entrevistados:

Se tivesse, através da Pró-Reitoria de Planejamento ou Pró-Reitoria de Administração, um setor específico de fiscalização de contratos, o resultado final do acompanhamento da execução do contrato seria muito mais assim, vamos dizer, uniforme, e teria um padrão. (E1).

Por exemplo, inclusive podia concentrar a fiscalização administrativa neste setor. A fiscalização técnica não porque é há a especificidade de cada contrato. (E1).

Concordo plenamente. E também acrescento que não é você se eximir dessa responsabilidade e deixar um setor específico para fiscalizar e fazer tudo. Até porque dependendo do tipo de fiscal, para realizar sua atribuição dependerá de informações de quem está demandando esse serviço. Acho que dá para ter uma união de informações, ou seja, dá para a gente apoiar e ao mesmo tempo dá para ter alguém que fique especificamente fazendo este trabalho mais apurado da fiscalização, executando-o com maior eficiência do que alguém que tenha outras tarefas do setor que está lotado, acumulados com a fiscalização. (E3).

Sim, eu acho fundamental a criação de um setor de fiscalização de contratos. (E4).

Com certeza, e acho que é tudo que a gente precisa. Existem contratos diferenciados, mas isso não impede a criação do setor e a normativa que orienta a fiscalização e gestão é a mesma. Então, quanto mais a estrutura organizacional conseguir ter um espaço específico e aí a criação desse setor ou divisão, trabalhando com o aprimoramento dos processos de fiscalização e gestão de contratos, isso dá uma tranquilidade maior para cada uma das pessoas que está se dispondo a assumir a função de fiscal de contratos. Sendo assim, espero que seja considerado e incorporado esse setor nas universidades, para garantir uma melhor qualidade da fiscalização de contratos. (E5).

Sim. Eu acho muito importante. (E6).

Eu acho que seria ótimo. Os servidores não ficariam tão sobrecarregados. (E7).

Pela descrição seguinte, pronunciada pela fiscal, parece que a UFLA possui esse setor, mas, na prática, não está efetivamente instaurado e organizado para acompanhar os fiscais de contrato.

Se a gente for parar para pensar a UFLA tem que é o nosso – Coordenadoria de Gestão de serviços. Nas nossas atribuições acho que tem isso lá. Só que faltaria dentro dessa coordenadoria, realmente, separar o que é o que. Por exemplo, metade mexe com compra e metade mexe com fiscalização, porque a gente não consegue dar apoio à comunidade em termos de fiscalização e fazer essa gestão desses contratos porque a gente está também fazendo compras. Acho sim que seria legal ter esse setor, mas meio que já tem, mas precisava estruturar esse setor de maneira correta. Hoje, não daria de estruturar esse setor para funcionar assim porque a gente está com sete pessoas. Então se for separar, por exemplo, três poderiam ficar com a fiscalização e estariam sobrecarregados e quatro com todas as compras, que também sobrecarregaria. Não daria porque todos ficariam sobrecarregados. Assim, do jeito que está hoje, não dá e teria que realmente reestruturar, trazendo mais gente para trabalhar. (E9).

Acho que o fiscal técnico tem que estar lotado no setor requisitante, e o fiscal administrativo poderia estar neste setor específico. Agora, o gestor, acho que teria que olhar caso a caso. Alguns casos ele deveria estar no setor requisitante, e alguns contratos mais simples, o gestor poderia fazer parte desse setor. Na realidade de hoje daria para criar esse setor, só que eles teriam que mudar o organograma da UFLA inteiro. Eu tenho uma visão que hoje a estrutura organizacional Reitoria/Proplag/Proinfra ela tem que ter uma alteração estrutural por completa, imagino de atribuições principalmente. Assim, dentro da PROPLAG tinha que ter uma diretoria de contratos e convênios com a coordenadoria de contratos. Aí ter essa atribuição de fazer treinamento aos fiscais. A UFLA que é muito grande a extensão territorial, por exemplo, o fiscal setorial de limpeza está atestando que o serviço está bom e o fiscal técnico nem foi lá para conferir. Descentralizar, tem que ser caso a caso. Na minha interpretação da IN 05/2017 o gestor é mais para coordenar e despachar. Se o fiscal técnico falou que está tudo certo (que é o principal do grupo), o fiscal administrativo disse que está em ordem, o gestor não tem muito o que fazer, só coordenar mesmo. Eu pego planilhas de fiscalização técnica que vejo que está errada aí eu preciso pedir para corrigir. (E10).

Questionou-se aos fiscais quais seriam os possíveis ganhos que a Instituição obteria, mediante a criação desse setor específico para a fiscalização de contratos. Diante das respostas obtidas, verifica-se que esse setor contribuiria para com os trabalhos da fiscalização. Segundo os entrevistados, os ganhos seriam: promover uma fiscalização mais eficiente, proporcionar melhorias na qualidade e competência do trabalho dos fiscais, bem como oferecer maior apoio aos fiscais de contrato da instituição. Ademais, serviria como um setor de referência para gerir as informações relativas aos gastos, bem como os colaboradores terceirizados alocadas nas instituições pesquisadas, além das empresas prestadoras de serviços. Tais informações, quadrimestralmente, são solicitadas pelos órgãos de controle do governo federal. Seguem as transcrições:

Você pode adequar o seu orçamento; ter uma fiscalização mais efetiva; consegue fazer com o que pagamento/retribuição que a Instituição efetue para as empresas seja aquilo que realmente está condizente com o serviço recebido; você consegue maior qualidade do trabalho de fiscalização e do serviço prestado; alcança maior eficiência porque se especializa mais na realização das tarefas. Outra questão é de você ter que ponderar não somente o lado da Administração, mas também da empresa prestadora do serviço, uma vez que a mesma depende que a gente faça da forma mais correta para ter menos desgaste na execução o contrato. Como exemplo podemos citar um contrato que você pode prorrogar por cinco anos e no terceiro ano de vigência você identifica algo que deveria ter feito desde o início do contrato, há desgaste nesse processo, uma vez que terão de ser levantados outros documentos, computar glosas de valores, inclusive, significativos, e que a empresa talvez nem prévia. Muitas vezes, os fiscais ou empresa não erram porque simplesmente querem errar, mas por desconhecimento também, gerando desgaste e a prestação de serviços é uma mão de via dupla, sendo que é necessário olhar para ambos envolvidos. (E3).

Os ganhos que vejo que a Instituição alcançaria é que haveria um local de orientação; esclarecimento de dúvidas; padronização de atividades; respaldo diante de problemas; tudo isso esse setor vai dar. E além dessa possibilidade de estar acompanhando os fiscais, esse setor será uma forma de referência para a Instituição. Por exemplo, precisamos de dar transparência aos contratos, e é necessário informar os terceirizados que trabalham na UFSJ, aí aonde que publica a informação; precisa de mandar a lista de terceirizados para a CGU, mas, quem que manda? Se não tem um setor que controla esse tipo de serviços. Outro exemplo, um órgão de controle faz uma demanda de informações sobre serviços de terceirização, quem que responde? Exemplo, ouvidoria. Assim, mais que dar o respaldo no caso de esclarecimento de dúvidas da fiscalização, eu acho que também dar uma cara para a universidade nesse sentido. Eu acho que o Gestor e a fiscalização técnica tem que estar no setor demandante; já a fiscalização administrativa, que é a parte mais burocrática, eu fica mais em dúvida, ainda não tenho uma opinião formada nesse sentido. Mas de qualquer forma, eu acho que nesse setor tem que ter servidor que detenha de conhecimentos dessas três áreas (Gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo) para atender melhor as demandas e respaldar a fiscalização. (E4).

Com isso, a gente ganharia com a uniformização dos procedimentos na hora de se fazer termos de referências para que as pessoas tenham maior facilidade com isso. Na hora do planejamento que hoje é exigido pela IN 05/2017, e aí que entra também todo o levantamento de informações, orçar, justificar. Existem pessoas que não

conseguem elaborar uma simples justificativa. Isso tudo a gente tem que lembrar, que a gente está numa Instituição que detém pessoas com carreira de técnico-administrativo de nível C, D e E. Nem todo mundo tem uma formação voltada para esse tipo de construção de instrumento. Assim, um setor de fiscalização poderia trabalhar com essas questões e identificar os melhores perfis para o fiscal de contrato. Às vezes, o servidor tenta fazer o trabalho, mas não tem o perfil para desenvolver essa função da maneira ideal. Eu acho que não tenho uma visão bem desenhada, porque acho que teria que ter uma divisão. Pensando em uma divisão, teria um diretor que gerenciasse e trabalhasse com tudo o que envolve gestão e fiscalização de contrato. Mas eu acho que o fiscal administrativo caberia dentro dessa divisão/estrutura. Já o fiscal técnico está perto do serviço acompanhando, sendo vinculado ao setor demandante; enquanto o fiscal administrativo estaria dentro dessa unidade, pensando em quantitativo de servidores para realização destes trabalhos. Eu não veria problema do gestor estar nesse ambiente, trabalhando muito mais na parte de retaguarda, identificação de problemas. Acho que ele faria uma boa equipe com o fiscal administrativo. Teria que ver o arranjo, no caso do gestor e fiscal administrativo assumir mais de um contrato. No caso de um contrato grande, já fica mais complicado, no caso de um dos nossos contratos que tem 120 postos. Acho que na verdade, o que está acontecendo, a gente mesmo vai descobrindo os caminhos e vai se treinando. Claro que a Instituição e eu, enquanto pró-reitora, tenho me esforçado muito para favorecer o treinamento dos fiscais. A gente fez mais de um curso de fiscalização, temos mandados os fiscais a todos as capacitações que são solicitados pelos mesmos tem solicitado. A gente está se esforçando, mas vejo que isso ainda não é suficiente. Precisamos dar um passo adiante que é a criação dessa unidade que esteja completamente voltada para trabalhar com gestão e fiscalização de contratos, porque aí sim, quem tiver no setor vai ter tempo para pensar no aprimoramento e melhoria. O olhar de quem está voltado só para isso é muito diferente. (E5).

No caso, da fiscalização, proporcionará uma segurança e um aporte maior aos fiscais para poder executar as suas tarefas. E também eu acho que daria maior celeridade aos processos, por ter um setor para conversar para mostrar a melhor forma de gerir o contrato. Acho que as atividades seriam elencadas e direcionadas para serem feitas da melhor forma. Esse setor daria um amparo as fiscais, porque fica cada um dos fiscais fazendo do seu melhor modo, da forma que ele acha que deve ser feito, e não tem uma unidade de comando para unificar os procedimentos. (E6).

Os fiscais que ficariam nesse setor de fiscalização teriam um conhecimento que serve praticamente para todos os contratos, por exemplo para o fiscal administrativo. O setor facilitaria muito para a Instituição e não precisariam de tantos servidores para cuidar disso, e diminuiria os riscos no que se refere a fazer atividades erradas. A instituição nomeia por portaria os fiscais, e a gente tem que seguir. Esse setor seria muito bom para a Universidade. (E7).

Conforme descrito pela fiscal a seguir, a criação do setor depende internamente de outros fatores, como a disponibilização de função gratificada ou cargo de confiança. E, para isso ocorrer, faz-se necessário um remanejamento e reestruturação da organização para sua implementação.

Dentro da própria administração, o problema maior para criar a divisão é não ter a CD, principalmente por causa da perda dessas FGs. Nós somos uma universidade de poucas funções e cargos de direção. Hoje não temos a CD 4, ou, se fosse criar um setor, não temos nem uma FG-1. Assim, teria que fazer um remanejamento para deslocar para a criação dessa divisão/setor porque é uma situação delicada. (E5).

Interessante destacar que, o estudo efetuado por Neves (2018) apontou que a criação de uma equipe para realização da fiscalização administrativa poderá contribuir em minimizar os problemas da Instituição com capacitações. Tal conclusão é similar com os depoimentos apresentados pelos fiscais da UFLA e UFSJ.

Averiguou-se junto aos fiscais de contrato como eles avaliam as ações e atividades que a sua Instituição efetuam, no que tange ao **acompanhamento e controle dos gastos** efetuados com os contratos terceirizados com locação de mão de obra. O resultado mostrou que os fiscais de contrato avaliam estas ações como: ruim (5,9%); razoável (41,2%); bom (41,2%); muito bom (8,8%); e excelente (2,9%). Esse resultado é esperado, quando confrontado com as informações até então discutidas.

Pelo fato de a estrutura organizacional não se apresentar adequada e não acomodar os fiscais, além de não existir um setor que efetivamente acompanhe os trabalhos dos fiscais, há de se esperar que esse acompanhamento e controle dos gastos apresente-se comprometido, conforme demonstrado. Tanto é que somente 2,9% o avaliam como excelente. Os dados coletados apresentam um resultado aquém do ideal.

Considerando-se as observações trazidas por Freitas (2017) sobre a importância do monitoramento do contrato como um todo, principalmente relativo aos controles e acompanhamento dos gastos, verifica-se que a instituição precisa aprimorar os instrumentos de inspeção para melhorar o resultado aferido.

4.10 Avaliação do apoio institucional recebido pelos fiscais de contrato

Neste item, são descritos os resultados alcançados sobre a percepção dos fiscais de contrato quanto ao apoio institucional recebido pelos fiscais de contrato.

O resultado verificado mostra que os fiscais de contrato avaliam o apoio institucional da organização vinculada como: ruim (17,6%); razoável (38,2%); bom (29,4%); muito bom (11,8%); e excelente (2,9%). Analisando-se os dados, verifica-se, novamente, um resultado negativo aferido em ambas as instituições.

A UFLA avaliou melhor o apoio institucional recebido pelos fiscais, mesmo ainda sendo deficitário, sendo que 25% dos fiscais desta instituição avaliaram como muito bom, contra 4,5% da UFSJ. Somente um fiscal da UFSJ avalia como excelente. Já 40,9% dos fiscais da UFSJ e 33,3% da UFLA avaliaram como razoável; 18,2% da UFSJ e 16,7% da

UFLA como ruim.

Para se compreender o porquê dessa avaliação, foram entrevistados dez fiscais de contrato, perguntando-se como eles avaliavam o apoio institucional.

Alguns fiscais alegaram que o apoio institucional é bom, conforme descrito a seguir:

Hoje, por exemplo, essa situação facilita aqui em São João Del-Rei porque os procuradores estão aqui próximos e eu sou muito próximo deles. Qualquer hora que eu tiver um problema eu vou diretamente ao procurador e resolvo com ele, levando junto comigo a fiscalização técnico ou administrativa, dependendo da situação. Eu vejo como bom o apoio institucional. (E1).

Eu avalio que esse apoio é bom, no sentido de que a decisão da fiscalização é respeitada. Ultimamente, o contrato em que sou fiscal não tem problema nenhum, dessa forma não demandamos muito desse apoio institucional. Mas já teve um momento em que tivemos que agir e rescindir o contrato, porque não estava atendendo, sendo que não houve questionamento. Mas é claro que alguns procedimentos entendo que a Instituição tem que ter melhor delineamento para que possamos fazer ações de forma mais ágil. No entanto, não vejo que a Instituição faça ingerência em cima da decisão do fiscal. (E4).

É um apoio normal. É bom até. Até porque nós não tivemos muitos problemas para sentir o que vai acontecer. Às vezes, a gente tem alguns problemas no sentido da gestão contratual, as pessoas institucionalmente não entenderem as coisas que não podem ser feitas, as ingerências no caso. A gente tem uma dificuldade com alguma ingerência, mas tem muito pouco porque à medida que fomos educando reduziu muito, praticamente zero hoje. Às vezes chega um pedido errado aqui para próprio pró-reitor já diz que não e é assim que funciona. É muito interessante. A única vez que teve problema, quando a gente licitou esse contrato da limpeza, a gente usou uma planilha de modelo, aí quando foi ver ela tinha problema e um questionamento do TCU, aí eu tive muito apoio. Foi bom, não tive problemas com isso. (E9).

Em geral a UFLA dá apoio. A gente já passou por um contrato de vigia em que a empresa quebrou e a gente teve que ir à Varginha. A UFLA disponibilizou carros para ir. Quando precisa, diante dos problemas que teve até hoje, a gente teve esse apoio. Não sei se um dia, até porque a gente nunca teve um contrato que tivesse uma ação trabalhista grande, a UFLA vai dizer que o problema é do fiscal. (E10).

Por outro lado, outros fiscais já percebem o apoio institucional aquém do ideal. As transcrições seguintes apontam essa percepção:

Quando nós demandamos da parte jurídica, acho bem fraca. (E2).

Esse apoio, ao meu ver, não existe de forma oficial. Não tem um local onde você tem certeza que vai conseguir a resposta. O que existe são pessoas que são fiscais a mais ou menos tempo, com experiências diversas, que nos ajudam. Isso a gente não pode negar, sendo que 100% de auxílio alguém vai te dar uma informação, por mais que seja para falar “eu não sei” ou “vou procurar saber” ou “talvez eu te ajude futuramente”, mas não há um setor oficial onde você possa obter as informações que você precisa. (E3).

Eu vejo que, dependendo do problema, a gente não tem esse apoio. Ou às vezes vejo que a universidade não quer se empenhar em resolver e fica muito por conta do

fiscal a decisão; a procuradoria jurídica pouco ajuda. Eu vejo que a Universidade deveria se empenhar mais nesse quesito de apoio aos fiscais e capacitar os setores, mais em nível hierárquico maior do que os fiscais. (E6).

Durante o acompanhamento do contrato fica tudo a critério do fiscal mesmo e fica por nossa conta. Não tem um acompanhamento da universidade das nossas atividades. (E7).

Atentando para a transcrição seguinte da fala do fiscal, sobre a falência de uma empresa que prestava serviços para a instituição, o mesmo testemunha quão difícil foi lidar com a situação, principalmente pela falta de procedimentos e institucionalização de algumas ações importantes a serem realizadas durante o caso ocorrido.

Eu acho que ainda é falha, sendo que precisa melhorar. O que eu observo, diante da minha experiência recente de um contrato que deu sérios problemas porque a empresa faliu, é que a gente com contatos pessoais, indo atrás das pessoas há, sim, umas que se mobilizam para te dar um suporte e ajudar, mas isso é uma iniciativa muito pessoal e particular, o que não tem a ver com a institucionalização desse suporte. Outro fator relacionado é a falta de conhecimento, do conhecimento suficiente de que como a gente tem que agir e pode agir nessas situações, eu vejo que às vezes acaba tendo informações desencontradas. Enquanto uma pessoa acha que pode fazer tal procedimento, a outra diz que não. Isso só deixa todo mundo perdido, preocupado e desorientado sem saber o que fazer. Eu, enquanto Gestora, ficava desorientada sem saber ao certo o que podia fazer; os fiscais começavam a me cobrar, e eu tentava cobrar das instâncias maiores. Acho que o apoio ainda está muito falho e precisa melhorar bastante. E eu não sei, a minha dificuldade ainda, de ver em que medida a Instituição consegue enxergar que isso é fundamental, porque eu ainda também acho, que é uma crítica que eu tenho, ao fato que a gente trabalha muito apagando incêndio. E isso se transforma em uma cultura. Aí a Instituição só começa a se preocupar quando outro contrato começar a dar errado; mas espera aí, já tivemos outras situações em que as firmas faliram, o contrato deu errado, as pessoas que tiveram que acionar a justiça, aqui na sede. Já era para ter algum tipo de acúmulo de experiência para que em uma outra situação similar nós já soubéssemos como agir. Mas aí quando você vivencia essa situação similar, parece que a Instituição está começando do zero, sem saber nada. (E5).

Dessa forma, conclui-se que o apoio institucional aos fiscais de contratos precisa ser lapidado e aperfeiçoado em ambas as instituições para que, nos casos em que ocorrerem problemas mais significativos, principalmente quando envolver possíveis inadimplências, por parte da empresa contratada, haja uma sinergia entre os setores e a própria organização, para que todas as ações e os procedimentos sejam ágeis e eficientes na solução das intercorrências vivenciadas durante o acompanhamento do contrato.

Em síntese, considerando as variáveis analisadas nesta pesquisa, detalha-se no Quadro 12 as informações coletadas em ambas as instituições. Verifica-se que as condições de trabalho dos fiscais das duas universidades são muito similares, com pequenas oscilações percentuais entre as variáveis.

Quadro 12 – Quadro síntese referente às variáveis analisadas nas instituições pesquisadas

Variável analisada	UFSJ	UFLA	Análise comparativa entre instituições
Previamente informado da designação a fiscal de contrato	27,2% não foram previamente informados da designação	41,7% não foram previamente informados da designação	O processo de designação dos fiscais da UFSJ mostra-se relativamente melhor.
Aceitação da função de fiscal de contrato	4,5% recusaram e exercem a função sem querer	16,7% recusaram e exercem a função sem querer	A UFLA possui um percentual maior de fiscais que recusaram a função.
Afinidade com a função de fiscal	18,1% não gostam da função de fiscal	58,4% não gostam da função de fiscal	UFLA: fiscais tem menor afinidade com a função.
Conhecimento das legislações, com foco na IN 05/2017	72,7% parcialmente satisfatório	58,3% parcialmente satisfatório	Os fiscais da UFSJ possuem melhor nível de conhecimento.
Capacitação inicial ofertada aos fiscais de contrato	40,9% pouco treinados/ capacitados; 45,5% nada capacitados	50% pouco treinados/ capacitados; 33,3% nada capacitados.	Muito fiscais (ambas as instituições) iniciaram suas atividades despreparados.
Atual nível de capacitação dos fiscais	9,1% muito treinados/ capacitados; 68,2% moderadamente	8,3% se sentem muito treinados/ capacitados; 41,7% moderadamente.	Os fiscais da UFSJ estão atualmente mais treinados e capacitados que os fiscais da UFLA.
Cumprimento da execução das atividades, conforme orienta IN 05/2017	18,2% informaram que o cumprimento das atividades pelos fiscais é muito satisfatório	41,7% informaram que o cumprimento das atividades pelos fiscais é muito satisfatório	Os fiscais da UFLA melhor avaliaram o cumprimento da execução das tarefas por cada fiscal.
Tempo disponível para a função	18,2% tem tempo muito insatisfatório	16,7% tem tempo muito insatisfatório	Similaridade entre as duas instituições
Sobrecarga de trabalho	45,5% se sentem muito sobrecarregados	58,3% se sentem muito sobrecarregados	Similaridade entre as duas instituições
Avaliação da estrutura que acomoda os fiscais	4,5% avaliaram como excelente; 27,3% boa	8,3% avaliaram como excelente; 33,3% boa	Avaliação mais negativa por parte dos fiscais da UFSJ
Avaliação do apoio institucional recebido	4,5% avaliaram como muito bom	25% avaliaram como muito bom	Melhor avaliação do apoio institucional por parte dos fiscais da UFLA

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fiscais de contratos são os principais atores que se destacam no cumprimento da qualidade da execução dos contratos terceirizados. Para que realizem um excelente trabalho, as instituições devem oferecer o suporte adequado para que os servidores atinjam a competência necessária ao exercício de sua função. Neste estudo, constatou-se a importância de adoção de ações corretivas pelas instituições, para garantia de um suporte apropriado e ferramentas condizentes à melhoria das condições de trabalho.

Para a realização da atividade de fiscalização, é primordial que os fiscais obtenham um conjunto diversificado de conhecimentos que circundem as áreas de contabilidade, direito trabalhista, aspectos jurídicos, administração, dentre outras. Isto porque a rotina de trabalho dos fiscais de contrato inclui uma gama de tarefas a serem cumpridas, e a falta de preparo para o exercício pode ocasionar constrangimento, insegurança e receio de práticas inadequadas nas ações.

O trabalho dos fiscais amadurece e aprimora com o tempo, muita leitura e prática que, culmina no aprimoramento gradual da qualidade da fiscalização dos contratos. Dados do estudo e da literatura realçam a necessidade de capacitação contínua dos fiscais, uma vez que não é tão simples para o servidor angariar e assimilar todos os conhecimentos necessários para realizar a fiscalização de um contrato.

Resultados da pesquisa mostraram que além da parte legislativa, que constitui grande desafio para os fiscais, somam-se outras dificuldades que prejudicam o alcance de uma eficiente fiscalização, tais como falta de uma capacitação continuada; sobrecarga de trabalho; falta de tempo para dedicar com mais afinco à função; ausência de um setor norteador capaz de resguardar os servidores, principalmente quando estão com dúvidas ou problemas durante o acompanhamento do contrato.

Dados obtidos realçaram que as instituições pesquisadas devem aprimorar a designação dos servidores que realizarão a fiscalização de contratos. Observou-se que alguns fiscais não gostam de realizar a função, além de se sentirem inseguros e despreparados. Há de se obter um esforço para perceber o indivíduo e suas reais capacidades e habilidades para a alocação de sua força de trabalho nesta função. Para isso, as universidades precisam identificar os fiscais que possuem realmente aptidões para a função e um perfil ideal para a realização das atividades.

Conforme verificado na pesquisa de campo muito servidores tiveram receio em trabalhar com a fiscalização de contratos e, ainda, confirmaram que a formação acadêmica que possuem não contribui adequadamente com a prática da atividade. Ao final da pesquisa, conclui-se que há dificuldades para se apontar um servidor que tenha a qualificação técnica esperada para se assumir o papel de fiscal. Na teoria, pode parecer simples ou superficial designar um servidor, para a função, que detenha o conhecimento prévio necessário; contudo, na prática, a formação de um fiscal ocorre de forma paliativa, aumentando com a experiência no exercício da função, muito esforço, proatividade e comprometimento.

Ademais, conforme ressaltado por alguns fiscais, a troca de experiência com outros fiscais da Instituição contribui para melhor desempenho das práticas de fiscalização. Isso porque, conforme alegaram, conseguem ter mais segurança em suas ações ao dialogarem sobre as vivências na atuação. Vários servidores confirmarem ter se iniciado na atividade de fiscal sendo capacitados por outros colegas mais experientes que os auxiliavam durante a realização das tarefas, de modo que, somente, depois de um tempo na função que efetuaram cursos específicos sobre fiscalização de contratos.

Observa-se ainda que as instituições pesquisadas precisam melhor delinear seus procedimentos e sua própria estrutura para dar um efetivo suporte aos fiscais de contrato. A falta de um melhor acompanhamento e assessoramento a estes fiscais de contrato é um dos pontos mais delicados identificados nesta pesquisa. Ratificando isso, os fiscais demonstraram de forma unânime a carência de um setor específico que oriente os trabalhos de fiscalização de contratos das organizações. Os fiscais demandam de um setor ou divisão específica, capaz de articular e envolver os fiscais como um todo, oferecendo um respaldo técnico a estes servidores diante de suas maiores dificuldades e desafios.

Denota-se, também, a importância de oferecer aos fiscais um aparato institucional forte e sólido, bem como um arranjo burocrático da organização mais sinérgico, capaz de fazer a diferença na vida profissional dos fiscais no que diz respeito às atividades que realizam e suas carências, refletindo, assim, em uma melhoria na qualidade da fiscalização destes contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Observa-se que tem havido, por parte do governo, um aperfeiçoamento na orientação das práticas da fiscalização de contratos, por meio da oferta das legislações e documentos referentes a esse tema. Considerando a demanda imposta às organizações públicas por ajustes na forma de acompanhar os contratos terceirizados, diante das alterações da legislação, há o

efeito dessas normas, tanto na maneira de trabalhar dos fiscais, como também nas próprias instituições, que acabam enfrentando dilemas e dificuldades para absorverem e consolidarem, na prática, as novas diretrizes e orientações a serem seguidas.

Destarte, quando se fala de fiscalização de contratos, a priori, realçam-se as imagens dos fiscais, mas o contexto requer, também, movimentos processuais, etapas e procedimentos a serem cumpridos por outros setores da Instituição. Todos esses atores que circundam e estão envolvidos com a fiscalização de contratos terceirizados não conseguem assimilar de maneira muito rápida as orientações repassadas pelo legislativo.

Além disso, constatou-se que a sobrecarga de atividades e funções constituem grande dificuldade para vários fiscais. Um fiscal que acumula múltiplas atribuições e funções não consegue efetuar um trabalho tão eficiente quanto se espera dele. Já o servidor que é designado para concentrar sua jornada de trabalho somente para efetuar a tarefa de fiscal consegue efetuar muito mais controles, acompanhamento e uma qualidade bem superior, que se estivesse acumulado com outras atividades.

As sobreposições de tarefas indicadas ocorrem mais por parte dos gestores de contrato. Dessa forma, os fiscais acabam realizando ações de gestores, a fim de não prejudicarem o andamento do contrato, protegendo tanto a si próprios como a própria Instituição. No entanto, essa atitude não é a ideal. Todos os fiscais, de acordo com a sua respectiva função, devem exercer suas atividades de maneira equilibrada e justa. A Instituição precisa formar melhor as equipes que fiscalizarão o contrato, de forma a evitar a sobreposição de tarefas.

Isso posto, justifica a importância da realização desta pesquisa em duas Instituições, visando elucidar informações de mais de uma organização. Com este estudo, pôde-se realçar e equiparar dificuldades similares, carências e outros assuntos apontados pelos fiscais de contratos. Ademais, a pesquisa contribuiu para ofertar um estudo mais específico e organizado, para as duas Instituições, acerca da fiscalização de contratos, além de também servir como suporte decisório e administrativo para outras organizações públicas. Isto porque, valendo-se de ações e procedimentos oportunos, haverão de ser capazes de identificar a falha no contexto em que determinada atividade ocorre e propiciar melhorias internas no processo de fiscalização de contratos, se for o caso.

Evidenciou-se que, apesar de ser duas instituições distintas (UFLA x UFSJ), os fiscais de ambas as organizações lidam com as mesmas fragilidades no exercício da função. Conforme análise efetuada das diversas variáveis inseridas na pesquisa, observa-se que há

discretas diferenças dos resultados alcançados entre as instituições pesquisadas. Verifica-se, dessa forma, que ambas as instituições precisam estar atentas e almejar esforços para garantir que os contratos sejam bem fiscalizados, sendo que isso ocorrerá de forma mais eficiente, à medida que houver uma parceria sólida entre a organização (oferecendo suporte e apoio durante a execução do contrato) e os fiscais de contrato (que estarão à frente da gestão e fiscalização dos contratos firmados pelas instituições) para que, juntos, cada qual com o seu papel, possam acompanhar a execução desses serviços.

Enfim, considerando-se os dois pressupostos descritos no início deste trabalho, foi possível concluir que ambos foram efetivamente confirmados pela pesquisa: a maioria dos fiscais de contrato não são bem preparados e capacitados antes de serem designados a fiscais e, no labor de suas atribuições de fiscalização, lidam com a dificuldade em assimilar, acompanhar e colocar em prática todas as atualizações e mudanças das legislações que circundam os contratos administrativos terceirizados. Logo, os fiscais de contrato vão se formando e se tornam mais bem preparados para o exercício da função, à medida que transcorre o tempo e conforme as capacitações e treinamentos que realizam. Constatou-se que há necessidade de melhoria da padronização de documentos e procedimentos, bem como de implantação de um arranjo corporativo coordenado, munido de liderança para assentar problemas e demandas dos fiscais de contrato.

Em relação às limitações do trabalho, o fato de se ter pesquisado a atuação do fiscal de contrato de apenas duas universidades federais mineiras, por certo, destituiu o estudo do caráter quantitativo, visto que não retrata a forma de atuação dos fiscais de contratos que representem o contexto de todas as universidades públicas federais.

Salienta-se que não há informações e depoimentos de atores/servidores que envolvem e circundam a fiscalização de contratos dessas duas universidades pesquisadas, como por exemplo, diretores, chefes e servidores de outros setores que realizam atividades acerca dos contratos administrativos. As informações aqui descritas são estritamente dos fiscais de contratos. O objetivo de oferecer um estudo com os servidores que estão à frente da fiscalização de contratos, colhendo informações sobre a sua forma de atuação enquanto fiscais, foi cumprido, permitindo conhecer o contexto das dificuldades e dos desafios por que passam, bem como suas demandas e limitações.

Foi possível apresentar esta pesquisa, sem aprofundar e detalhar muito a forma como os fiscais executam as diversas tarefas, de modo que vários vieses foram apontados, sugerindo

que outros pesquisadores voltem seus estudos a vertentes específicas desse universo de atividades dos servidores.

Em relação à sugestão de novos estudos, há de ponderar a realização de pesquisas em outras organizações públicas, a fim de verificar se o cenário vislumbrado referente à atuação dos fiscais destas duas universidades se repete em outras instituições. Além do mais, haja vista a crescente necessidade de terceirização de serviços e afrouxamento dos cargos passíveis de terceirização pelo governo federal, projetando este contexto a médio prazo, traz à tona a necessidade de maior capacitação e organização do processo de trabalho destes servidores que estarão à frente da fiscalização dos contratos, bem como das próprias instituições que necessitarão de um arranjo mais coordenado a fim de acomodar e gerenciar os contratos de terceirização.

REFERÊNCIAS

ABBAD, Gardênia da Silva.; FREITAS, I.; PILLATI, Ronaldo. Contexto de trabalho, desempenho competente e necessidades em TD&E. In: BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; ABBAD, Gardênia da Silva.; MOURÃO, Luciana (org.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**. Porto Alegre, RS, v.1, cap. 12, p. 231-254, 2006.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 102, p. 60-69, 2004. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 114, p. 53-62, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**. Brasília 63, p. 43-62, jan/mar, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i1.87>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BAGATTOLI, Sérgio Luiz; MÜLLER, Giane Carla Kopper. Treinamento e desenvolvimento de pessoal: agregando valor às pessoas e à organização. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 2, abr-jun, p. 106-120, 2016. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/337>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011. 229p.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Caderno ENAP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Desenvolvimento de medidas em avaliação de treinamento. **Estud. Psicol. (Natal)**, Natal, v.7, n. spe, p. 31-43, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2002000300005>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 2.271**, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 5450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comum. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 8538**, de 06 de outubro de 2015: Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 9507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17. Acesso em: 30 mai. 2019.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/>. Acesso em: 31 mai. 2019.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Lei nº 9.632**, de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e 170 fundacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9632.htm. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso 02 jun. 2019.

_____. **Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no

âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Instrução Normativa (IN) nº 3, de 26 de maio de 2018**. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/911-in-sicaf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. **Instrução Normativa (IN) nº 2, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação e serviços, continuados ou não. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 14 mai. 2019.

_____. **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018**. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2 do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/12/2018&jornal=515&pagina=517&totalArquivos=540>. Acesso em: 14 mai. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2632/2007**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 05 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-36530/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em: 02 jun. 2019

_____. _____. **Acórdão nº 1094/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge Augusto Nardes. Brasília, 08 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2013-05-08;1094>. Acesso em: 03 nov. 2019.

_____. _____. **Acórdão nº 3016/2015**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 25 de novembro de 2015. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia>. Acesso em: 03 nov. 2019

CARNEIRO, Andréia Regina Mallmann. Impactos da Instrução Normativa 5/MP/2017 na gestão e fiscalização dos contratos de serviço no Campus Veranópolis do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. Gestão Pública, **Unisul Virtual**, 2018. Disponível em: <https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/5690>. Acesso em: 30 mai. 2019.

CARVALHO, Antônio Vieira de. NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Administração de Recursos Humanos**. v.1, São Paulo: Pioneira, 2002.

CASTRO, Ahiram Brunni Cartaxo de.; OLIVEIRA, Rinaldo Medeiros Alves de; SOARES NETO, Ezequiel da Costa; OLIVEIRA, Marcos Antônio de; SILVA, Artur William Pereira; SILVA, Pablo Marlon Medeiros da. Avaliação de treinamento profissional para trabalhadores do conhecimento: um estudo de caso em uma instituição pública de educação, ciência e

tecnologia do Nordeste do Brasil. **Holos**, Ano 34, v. 04, p. 137-155, nov. 2018. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5170>. Acesso em: 18 jun. 2019.

CASTRO, Ana Célia Basttos. **Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães**. 2010. 95 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz, Recife.

CONCEIÇÃO, Sérgio Sávio Ferreira 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 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, SE.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 1, p. 58-71, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Acesso em: 18 dez. 2018.

CUNHA, Antônia Karina Barroso Gouveia. **A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição federal de ensino superior**. 2017. 98 p. Dissertação (Mestrado Profissional e Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

CUNHA, Bruno Santos. Fiscalização de contratos administrativos de terceirização de mão de obra: uma nova exegese e reforço de incidência. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 77, n. 1, p. 131-138, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/22356>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ESPINOZA, Liliam Marcy de Andrade; AMARAL, Marcelo Gonçalves; SILVA, Sheila Serafim da. **Gestão do Conhecimento para fiscais de contratos na Administração Pública**. XII Congresso Nacional de Excelência em Gestão & III Inovarse – Responsabilidade Social Aplicada. 2016.

FERNANDES, Sabrina Sossai. **Organização do trabalho dos fiscais de contrato de uma empresa de energia: o ponto de vista da atividade**. 2017. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão), Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói.

FERREIRA, Helaine Cristina de Sales; et. al. As Atribuições dos Fiscais de Contrato: As Dificuldades na Realização da Tarefa de Fiscalização de Contratos. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Edição 06. Ano 02, v. 01. p 496-511, Setembro de 2017. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/tarefa-de-fiscalizacao-de-contratos>. Acesso em: 18 jan. 2019.

FREITAS, Fernando Tarlei de. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB**. 2017. 123 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília.

FREITAS, Júlio César Teixeira de. Estratégia organizacional: utilizando a política de treinamento e desenvolvimento como vantagem competitiva. **IX Simpósio de Excelência em**

Gestão e Tecnologia, 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/65316839.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FREITAS, Isa Aparecida de; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Efeitos de treinamento nos desempenhos individual e organizacional. **Rev. Adm. Empres.** [online]. 2004, v.44, n.3, p.44-56. ISSN 0034-7590. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902004000300005>. Acesso em: 18 abr. 2019.

FURTADO, Madeline Rocha; VIEIRA, Antonieta Pedreira. Gestão de contratos administrativos: importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/ 93. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 50, fev. 2006. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=33945>. Acesso em: 30 mai. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos**. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª edição - São Paulo: Atlas, 2010.

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

GONÇALVES, Arquiléia; MOURÃO, Luciana. A expectativa em relação ao treinamento influencia o impacto das ações de capacitação? **Revista de Administração Pública**. v. 45. Pág. 483-513, mar/abr. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200009>. Acesso em: 14 abr. 2019.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de controle de terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 93 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia com ênfase em Controladoria). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Gestão dos contratos administrativos: a figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. **Boletim de direito administrativo**, v. 23, n.4, p. 409-416, abril, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Contratos administrativos: gestão, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. **Métodos Quantitativos Estatísticos**. Curitiba: IESDE Brasil S. A. 2008.

HAHN, Simone Justos. **A responsabilidade dos fiscais dos contratos administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br>. Acesso em: 21 de out. 2016.

IPEA. **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Organizador: André Gambier Campos. Brasília, IPEA, 2018.

LAPA, Joice Regina da Costa Santana. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. 2015. 196p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Gestão da terceirização & gestão de contratos**. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Ltda, 2006. 224p.

LEVY, Evelyn. **Teleconferência para apresentar o Sistema de Acompanhamento de Capacitação - SIFAC**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 17.12.2001- 14h. (Evelyn Levy - Secretária de Gestão do MOG - Governo Federal).

LIMA, Fábio Caetano Freitas de. O papel do fiscal no âmbito do contrato administrativo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4958, 27 jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54094>. Acesso em: 28 mai. 2019.

MANARINO, Michelle Peon. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da universidade federal de juiz de fora em um estudo comparativo**, 2017. 83 p. Dissertação (Mestrado profissional. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Juiz de Fora). Universidade Federal de Juiz de Fora.

MANFREDINI, Rodrigo; FROM, Danieli Aparecida; SELOW, Marcela. A importância da capacitação de servidores no setor público. **Vitrine de Produção Acadêmica**, Curitiba, v.3, n.2, p.300-650, jul/dez. 2015.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: Eduel, 2003. p.11-25.

MARCELINO, Paula Regina. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Revista Pegada Eletrônica**, v.8, n.2, 55-70, 2009. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640>. Acesso em: 18 jan. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Néelson. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In: Evelyn Levy; Pedro Aníbal Drago. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. 1ed.São Paulo: Edições Fundap, 2005, p. 330-348.

MARINHO, Rita de Cássia Pinto; ANDRADE, Emanuel Paiva de; MARINHO, Cássia Regina Pinto; MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Revista Gestão & Produção**, v. 25, n.3, p. 444-457, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2018005012104&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 02 mar. 2019.

MARINHO, Rita de Cássia Pinto. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012. 176 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão). Universidade Federal Fluminense, Niterói.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos**. 3.ed. São Paulo: Futura, 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS, Érika Pena Bedin. **Impactos da discrepância entre o trabalho prescrito e real dos fiscais de contrato em universidades públicas federais**. 2017. 117p. Dissertação (Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba, Sorocaba.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MORENO, Gabriel Avancini. **Contratação de serviços contínuos na ENSP: o processo de planejamento em atendimento à IN 05/2017**. 2018. 147p. Dissertação (Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG - Campus Montes Claro**. 2017. 101 p. Dissertação (Mestrado. Escola de Administração da UFBA) Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NEVES, Patrícia Alves. **Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE**. 2018. 108 p. Dissertação (Mestrado. Escola de Administração da UFBA). Universidade Federal da Bahia, Salvador.

OLHER, Bruno Silva. **Terceirização das atividades de apoio em instituições federais de ensino da zona da mata de Minas Gerais**. 2013. 82 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

PERDICARIS, Priscila Reinisch. **Contratualização de resultados e desempenho no setor público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no**

Estado de São Paulo. 2012. 133 p. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de empresas de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, Gilda Firmino Alvares. **Sistema de gestão de contratos continuados: uma análise das limitações enfrentadas na gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora.** 2017. 123 p. Dissertação (Mestrado profissional. Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd, Juiz de Fora.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Gestão dos contratos administrativos. A figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. **Boletim de direito municipal**, v. 23, n.3, p. 191-201, março, 2007.

PROCÓPIO, Marcos Luís. Será que a solução é investir em treinamento? **RH em Síntese**, ano 6, nº34, p.11-13, mai/jun. 2000. Disponível em: http://www.fte.com.br/fte_artigos.php?cod_artigo=13&link_artigo=in. Acesso em: 11 jun. 2019.

REICHEL, Harduin. **Treinamento e Desenvolvimento.** Curitiba: IESDE Brasil S.A. 2008.

REZENDE, Wilson. Terceirização: a integração acabou? **Revista de Administração de Empresas**, v. 37, n. 4, p 6-15, São Paulo, out./dez, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v37n4/a02v37n4.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

RIBEIRO, Fernanda Rodrigues Gomes. **A Fiscalização dos contratos gerando eficiência na Gestão.** 2014. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1413/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf?sequence=1. Acesso em: 21 de mai. 2019.

ROSA, Adila Márcia Antunes da Silva. **A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos fiscais de contratos.** 2017. 130p. Dissertação (Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública – Artigo 67 – Lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo.** v.4, n.2, p-187-199, 2017.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. Fiscalização de contratos. **Caderno ENAP**, n. 36. Brasília. ENAP/DDG, 2013.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará.** 2015. 84 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

SILVA, Laerte Roberto Marques da. Gestão e Fiscalização dos contratos administrativos e o processo de contratações públicas. **Biblioteca Digital Fórum de Direito Público**, Belo

Horizonte, ano 15, n. 79, mai./jun. 2013. Disponível em <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5958>. Acesso em: 08 nov. 2019.

SILVA, Magno Antônio da. Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria da informação. **Revista TCU**, n. 120. 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/161>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SILVEIRA, Adriano Dutra da. **Gestão de Riscos da Terceirização**. Livro, 2º edição. Porto Alegre, Badejo Editorial, 2017.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

TARDIF, Maurice; RAYMOND, Danielle. Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. **Educação & Sociedade**. Ano XXI, nº 73. Dezembro 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v21n73/4214.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

TERRA, Eliane Araújo. **A percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG**. 2018. 124p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Alfenas. Varginha, MG.

WERTHER, JR. William B.; DAVIS, Keith. **Administração de pessoal e recursos humanos**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil. 1983.

VELOSO, Marinalva Domingues Mendes. **Ferramenta de gestão de riscos aplicada à terceirização de mão de obra na administração pública**. 2017. 99 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Alfenas, Varginha.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos**. 2014.

VIEIRA; Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: Teoria e Prática**. 4 ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2010.

VIEIRA, Antonieta Pedreira; FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2006

ZUCOLOTO, Isabel Eliani. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. 2019. 146 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos fiscais de contrato

- 1) Você é designado para qual função na fiscalização de contratos?
 - a) Gestor de contratos
 - b) Fiscal administrativo
 - c) Fiscal técnico

- 2) Você atua em qual universidade/campus?
 - a) UFSJ
 - b) UFLA

- 3) Sua idade é:
 - a) Entre 18 e 30 anos
 - b) Entre 31 e 40 anos
 - c) Entre 41 e 51 anos
 - d) Entre 51 e 60 anos
 - e) Acima de 60 anos

- 4) Seu nível de escolaridade é:
 - a) Ensino médio completo
 - b) Ensino técnico completo
 - c) Ensino superior completo
 - d) Especialização
 - e) Mestrado
 - f) Doutorado
 - g) Pós-doutorado

- 5) Seu cargo na Instituição é:
 - a) Técnico administrativo de nível C
 - b) Técnico administrativo de nível D
 - c) Técnico administrativo de nível E
 - d) Docente
 - e) Outro: _____

- 6) Você trabalha nesta universidade há quantos anos?
 - a) A menos de um ano
 - b) De 1 a 3 anos
 - c) De 4 a 6 anos
 - d) De 7 a 9 anos
 - e) De 10 a 12 anos
 - f) Acima de 13 anos

- 7) Você atua na função de fiscal de contratos há quantos anos?
 - a) A menos de um ano

- b) De 1 a 3 anos
 - c) De 4 a 6 anos
 - d) De 7 a 9 anos
 - e) De 10 a 12 anos
 - f) Acima de 13 anos
- 8) Você acumula outras atribuições/tarefas junto à de fiscal de contratos?
- a) Sim
 - b) Não
- 9) Você se sente sobrecarregado (a) por realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor?
- a) Muito sobrecarregado (a)
 - b) Moderadamente sobrecarregado (a)
 - c) Pouco sobrecarregado (a)
 - d) Indiferente
 - e) Nada sobrecarregado (a)
 - f) Não se aplica
- 10) Você possui cargo de confiança ou função gratificada?
- a) Sim
 - b) Não
- 11) Você é fiscal de quantos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra?
- a) Um contrato
 - b) Dois contratos
 - c) Três contratos
 - d) Acima de quatro contratos
- 12) Você atua na fiscalização de contratos como mais de um tipo de fiscal?
- a) Sim
 - b) Não
- 13) Anterior à sua designação a fiscal de contrato, você já havia atuado em outra função de fiscal de algum contrato?
- a) Sim
 - b) Não
- 14) Se sim, na questão anterior, a experiência de ter atuado como fiscal contribui na sua atividade atual de gestão/fiscalização?
- a) Contribui muito
 - b) Contribui moderadamente
 - c) Contribui pouco
 - d) Indiferente
 - e) Não contribui em nada
 - f) Não se aplica

- 15) Você foi informado previamente pela Instituição que seria nomeado a fiscal de contratos?
- Sim
 - Não
- 16) Como foi sua aceitação à nomeação a fiscal de contratos?
- Aceitei de prontidão.
 - Aceitei, mas com medo/receio da função.
 - Recusei de prontidão, mas fui convencido a exercer a função.
 - Recusei de prontidão e exerço a função sem querer.
- 17) Em relação à sua formação acadêmica, ela contribui na prática da gestão/fiscalização dos contratos?
- Contribui muito
 - Contribui moderadamente
 - Contribui pouco
 - Não contribui em nada
 - Não se aplica
- 18) Você gosta de realizar as atividades vinculadas à gestão/fiscalização de contratos?
- Gosto muito
 - Gosto moderadamente
 - Gosto pouco
 - Nem gosto, nem desgosto
 - Não gosto
- 19) Antes de iniciar seu trabalho como fiscal de contratos, você foi devidamente treinado e capacitado para assumir a função?
- Muito treinado e capacitado
 - Moderadamente treinado e capacitado
 - Pouco treinado e capacitado
 - Nada treinado e capacitado
- 20) Atualmente, em que medida, sente-se treinado e capacitado para atuar como fiscal de contratos?
- Muito treinado e capacitado
 - Moderadamente treinado e capacitado
 - Pouco treinado e capacitado
 - Nada treinado e capacitado
- 21) Você já fez algum curso de treinamento ou capacitação, voltado para a gestão/fiscalização de contratos?
- Sim.
 - Não
- 22) Quantos cursos de treinamento e capacitação você já fez?
- Um curso
 - Dois cursos

- c) Três cursos
- d) Quatro ou mais cursos
- e) Nunca fiz curso

23) Assinale abaixo as alternativas que expressam a contribuição e os ganhos que o(s) curso(s) realizado(s) proporcionou (ram) à execução das suas atividades de fiscal de contratos:

- Aumento da minha produtividade
- Melhoria da qualidade do meu serviço
- Alcance de maior competência para a realização das atividades
- Melhoria da minha motivação para a realização das atividades
- Atualização/reciclagem diante de novas legislações
- Tomada de decisão e soluções de problemas mais efetivos
- Não se aplica

24) Qual dos cursos abaixo você tem interesse em fazer para melhorar sua competência e habilidade no exercício de fiscal de contratos. Marque até cinco alternativas.

- Elaboração de termo de referência para contratação de serviços terceirizados
- Aplicação de sanções e penalidades
- Eventos dos contratos (prorrogação, repactuação, reajuste e alterações)
- Análise de planilha de custos e formação de preços
- Gerenciamento e movimentação da conta vinculada
- Encerramento de contratos
- Execução de garantia
- Pagamento por fato gerador
- Técnicas para avaliação dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo a utilização do IMR (Instrumento de Medição de Resultado)
- Acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da empresa contratada
- Instrução para realização de pagamento direto
- Noções básicas sobre contabilidade, administração e direito trabalhista voltados para a gestão e fiscalização de contratos terceirizados
- Principais legislações aplicadas à gestão e fiscalização de contratos, com foco na IN 05/2017
- Principais atividades a serem realizadas pela fiscalização técnica
- Não tenho interesse em fazer nenhum curso
- Outro: _____

25) Considerando as atividades descritas na tabela, numere, de acordo com a escala a seguir, o grau de dificuldade que percebe em relação à sua execução.

(RESPONDER SE EXERCE A FUNÇÃO DE GESTOR DE CONTRATOS)

1	2	3	4	5
Muito fácil	Fácil	Médio	Difícil	Muito difícil
A. Preparar documentos e efetuar ações referentes à aplicação de sanções e penalidades				

B. Preparar documentos e o processo para firmar eventos dos contratos (prorrogação, repactuação, reajuste e aditivos)	
C. Realizar o gerenciamento e movimentação da conta vinculada	
D. Realizar ações voltadas para o encerramento de contratos	
E. Apurar valor de faturamento de nota fiscal mensal para a empresa	
F. Acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da empresa contratada	
G. Elaborar mensalmente o recebimento definitivo e encaminhar à empresa	
H. Coordenar atividades dos fiscais (técnico e administrativo)	

(RESPONDER SE EXERCE A FUNÇÃO DE FISCAL ADMINISTRATIVO)

1	2	3	4	5
Muito fácil	Fácil	Médio	Difícil	Muito difícil
A. Preparar documentos e efetuar ações referentes à aplicação de sanções e penalidades.				
B. Preparar documentos e o processo para firmar eventos dos contratos (prorrogação, repactuação, reajuste e aditivos).				
C. Efetuar a análise de planilha de formação de custos.				
D. Realizar o gerenciamento e movimentação da conta vinculada.				
E. Realizar ações voltadas para o encerramento de contratos.				
F. Acompanhar o cumprimento das obrigações previdenciárias e fiscais da empresa contratada.				
G. Acompanhar o pagamento dos salários, benefícios e demais obrigações trabalhistas da empresa da empresa contratada.				
H. Acompanhar o pagamento das férias, rescisões e admissões dos colaboradores vinculados aos contratos.				
I. Elaborar mensalmente o recebimento provisório ao gestor do contrato.				
J. Verificar ocorrências de descontos ou glosas referentes aos aspectos administrativos do contrato.				
K. Realizar a fiscalização inicial do contrato.				

(RESPONDER SE EXERCE A FUNÇÃO DE FISCAL TÉCNICO)

1	2	3	4	5
Muito fácil	Fácil	Médio	Difícil	Muito difícil
A. Preparar documentos e efetuar ações referentes à aplicação de sanções e penalidades.				
B. Realizar ações da fiscalização técnica voltadas para o encerramento de contratos (recolhimento de materiais, equipamentos, dentre outras ações).				
C. Efetuar análise dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo a utilização do IMR (Instrumento de Medição de Resultado), apurando valor de faturamento de nota fiscal mensal para a empresa.				
D. Receber e realizar a conferência da nota fiscal, verificando se a descrição das atividades executadas e o valor emitido estão de acordo com a execução do contrato e com o recebimento definitivo realizado pelo Gestor.				

E. Verificar ocorrências que gerem descontos ou glosas referentes aos aspectos técnicos do contrato.	
F. Elaborar mensalmente o recebimento provisório e encaminhar ao Gestor.	
G. Acompanhar e conferir a entrega de uniformes, materiais, EPIs e equipamentos, conforme periodicidade e quantidade estipulada em edital.	
H. Efetuar a conferência se os terceirizados lotados na instituição estão executando o serviço de acordo com suas funções.	
I. Conferir o cumprimento da jornada de trabalho dos terceirizados.	
J. Efetuar pesquisa de satisfação do público usuário referente à prestação dos serviços contratados, conforme periodicidade definida.	
K. Acompanhar as escalas de férias dos colaboradores e informar ao fiscal administrativo para efetuar ações relacionadas aos aspectos administrativos.	

- 26) Alguma vez a empresa contratada já apresentou falhas ou irregularidades na execução do contrato?
- Sim
 - Não
- 27) Se sim, na questão 26, a Instituição conseguiu executar a aplicação de sanção/ penalidade à empresa contratada?
- Sim
 - Não
 - Não se aplica
- 28) Você percebe mais falhas de comunicação entre você e o:
- Fiscal técnico
 - Fiscal administrativo
 - Gestor
 - Entre ambos membros da fiscalização na mesma medida
 - Não há falhas de comunicação entre a equipe de fiscais
- 29) Em sua organização, há uma normatização interna de documentos e controles (manual) a serem utilizados pelos fiscais de contratos?
- Sim
 - Não
 - Não sei
- 30) Sua organização possui um fluxograma claro, objetivo e disseminado a todos acerca dos documentos e procedimentos necessários aos vários eventos dos contratos administrativos?
- Sim
 - Não
 - Não sei
- 31) Na sua organização, há um programa interno/sistema que integra todas as etapas, informações, os controles e documentos referentes aos contratos administrativos terceirizados?
- Sim

- b) Não
c) Não sei

32) Dê a sua opinião em cada uma das afirmativas abaixo, numerando, de acordo com a escala a seguir, a sua percepção em relação ao grau de concordância.

1	2	3	4	5
Discordo totalmente da afirmativa	Discordo um pouco da afirmativa	Não concordo, nem discordo da afirmativa	Concordo um pouco com a afirmativa	Concordo totalmente com a afirmativa
A. O tempo de experiência na função de fiscal de contratos é um fator propulsor de segurança na realização das atividades vinculadas aos contratos terceirizados.				
B. A troca de experiências com outros fiscais de contrato contribui para melhorar o meu desempenho diante das atividades fiscalizatórias, bem como sanar dúvidas no dia a dia.				
C. A existência de um programa interno/sistema que integre todas as etapas, informações, controles e documentos referentes aos contratos administrativos terceirizados, contribui em grande medida para proporcionar eficiência e celeridade na gestão/fiscalização dos mesmos.				
D. Um manual de fiscalização de contratos de uma instituição contribuiria muito para melhorar a realização das atribuições e tarefas da equipe de fiscais de contrato.				
E. A elaboração de um fluxograma claro e objetivo acerca dos documentos e procedimentos necessários aos vários eventos dos contratos administrativos, contribui para maior celeridade das etapas e ações necessárias durante a vigências dos mesmos.				
F. A atuação eficiente e proativa dos demais fiscais do meu contrato contribui, em grande medida, para a realização da minha função de fiscal.				
G. A escolha da equipe de fiscais tem que levar em consideração, primeiramente, a competência técnica e o comprometimento dos servidores que irão fiscalizar os contratos.				
H. A organização deve buscar distribuir os contratos a serem fiscalizados entre mais servidores, a fim de não acumular um quantitativo que prejudique a realização dos trabalhos na qualidade e zelo esperados.				
I. As legislações acerca dos contratos terceirizados ainda não possuem um grau de detalhamento capaz de orientar na prática, de forma clara e objetiva, a forma de realizar todas as tarefas dos fiscais de contrato.				
J. A criação pela instituição de um setor específico, munido de liderança, coordenação e ações voltadas para apoiar os fiscais de contratos na realização de suas atribuições, é imprescindível para maior eficiência dos gastos públicos com a terceirização destes serviços.				

33) Dê a sua opinião em cada uma das afirmativas abaixo, numerando, de acordo com a escala a seguir, a sua percepção em relação ao seu nível de satisfação:

1	2	3	4	5
Muito insatisfatório	Parcialmente insatisfatório	Indiferente	Parcialmente satisfatório	Muito satisfatório
A. Em relação às legislações sobre a fiscalização de contratos, no que tange à IN				

05/2017, o meu nível de conhecimento, acerca da mesma é:	
B. A minha efetiva disponibilidade de tempo para dedicar e realizar as atividades de fiscal, conforme descrito na IN 05/2017, é:	
C. Como você avalia, de maneira geral, a execução dos serviços prestados pela empresa contratada?	
D. Como você avalia, de maneira geral, a qualidade e competência do trabalho realizado pelo (s) fiscal (is) administrativo (s) que atua(m) juntamente com você?	
E. Como você avalia, de maneira geral, a qualidade e competência do trabalho realizado pelo (s) fiscal (is) técnico (s) que atua(m) juntamente com você?	
F. Como você avalia, de maneira geral, a qualidade e competência do trabalho realizado pelo (s) gestor (es) que atua(m) juntamente com você?	
G. Na prática, de maneira geral, como você avalia o cumprimento da execução das atividades da sua comissão de fiscalização, levando em consideração as tarefas definidas para cada fiscal, conforme descrito e especificado pela IN 05/2017?	
H. Como você avalia as ações da sua instituição para estimular o compartilhamento de novos conhecimentos voltados para a gestão/fiscalização de contratos?	
I. Como você percebe a aplicação em seu trabalho dos conhecimentos e comportamentos aprendidos nos treinamentos/capacitação?	
J. Como você avalia os investimentos em treinamentos e capacitações internas/no local de trabalho da sua organização para o aprimoramento profissional de sua equipe de fiscais/gestores de contrato?	

34) Dê a sua opinião em cada uma das afirmativas abaixo, numerando de acordo com a escala a seguir, a sua percepção em relação ao nível de qualidade percebido.

1	2	3	4	5
Ruim	Razoável	Bom	Muito bom	Excelente
A. Como você avalia o apoio institucional que sua organização oferece aos fiscais para a realização da fiscalização de contratos?				
B. Como você avalia os instrumentos de controle que sua equipe de fiscais tem acerca dos contratos que fiscaliza?				
C. Como avalia sua capacidade de conduzir e instruir um processo administrativo para aplicação de sanções/penalidades à empresa contratada?				
D. Qual seu nível de conhecimento sobre análise de uma planilha de custos e formação de preços de um contrato?				
E. Como você se autoavalia no que tange à sua responsabilidade e qualidade do trabalho realizado, no que se refere às atividades que executa enquanto fiscal?				
F. Como você avalia as ações da sua organização para oferta de cursos, treinamento, atualizações e desenvolvimento de competências para os gestores de contratos?				
G. Como você avalia o encorajamento da sua chefia imediata, através da criação da oportunidade e autonomia para o uso de novas habilidades aprendidas em treinamentos ou capacitações realizadas?				
H. Como você avalia a estrutura organizacional que acomoda os contratos de serviços continuados da sua organização em questões de sinergia, comunicação e interação entre as partes integrantes?				
I. Como você avalia as ações e atividades que a sua Instituição efetua em relação ao				

acompanhamento e controle dos gastos efetuados com os contratos terceirizados com locação de mão de obra junto aos fiscais de contrato?	
---	--

35) Dê a sua opinião em cada uma das afirmativas abaixo, numere, de acordo com a escala a seguir, a sua percepção em relação ao nível de satisfação percebido.

1	2	3	4	5
Nunca	Raramente	Às vezes	Muitas vezes	Sempre
A. Dentre as suas atividades, você tem tempo para efetuar leituras e estudos em relação a assuntos referentes à gestão/fiscalização de contratos?				
B. Você se sente desgastado, física e emocionalmente, para a realização das atividades vinculadas à função de fiscal de contratos?				
C. No que tange às etapas e aos procedimentos dos contratos a serem realizados pela organização e demais setores envolvidos, em que frequência você precisa refazer documentos e atividades, devido à falta de orientações e falhas de comunicação na sua organização?				
D. Você procura trocar experiências com outros fiscais de contrato, em relação às suas dúvidas ou formas de executar tarefas?				
E. Em que medida a instituição busca viabilizar a aprendizagem a partir de pessoas mais experientes e das experiências mais bem sucedidas dos outros fiscais ou gestores de contrato?				
F. A organização em que trabalha promove encontros com todos os fiscais de contrato de serviços terceirizados da instituição para proporcionar troca de experiências e encontro de soluções para problemas?				
G. As informações necessárias para atuação como fiscal de contratos estão disponíveis pela Instituição de forma a melhor conduzir os trabalhos desta pessoa?				
H. As competências, habilidades e atitudes aprendidas no treinamento ou capacitação que realizou possibilitaram que você cometesse menos erros e executasse com mais rapidez as mesmas atividades?				
I. A organização, ao conceder os treinamentos e capacitações para os colaboradores, busca avaliar posteriormente se efetivamente ocorre a transferência de habilidades e conhecimentos para a execução das atividades vinculadas à gestão/fiscalização de contratos?				
J. Em sua organização as necessidades de treinamento são levantadas periodicamente?				

36) Quais são os seus maiores desafios e dificuldades enfrentadas no exercício da função de fiscal de contratos?

37) Preencha, no campo abaixo, sugestões para melhoria do processo de fiscalização dos contratos administrativos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra da sua Instituição.

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Este estudo compõe um projeto de Mestrado junto ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, com a temática sobre a fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em duas universidades federais públicas mineiras, sob a orientação da Professora Doutora Kamila Pagel de Oliveira e desenvolvido pela mestranda Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires.

PERGUNTAS

1. Você atua em qual função/papel de fiscalização: Gestor, fiscal técnico ou fiscal administrativo? Em qual Instituição?
2. Você se considera preparado e seguro para a realização da sua função?
3. Você sente necessidade de ser mais treinado e capacitado?
4. Quais seriam as melhores formas de ser capacitado e de se preparar para a função de fiscal de contrato? Comente sua resposta.
5. Você acha que os servidores da instituição, quando da designação a fiscais/gestores, possuem um bom apoio institucional para iniciarem a realização de suas tarefas/atribuições?
6. Você conhece a legislação principal, IN 05/2017, no seu detalhamento e distribuição de tarefas?
7. Como você avalia a qualidade final do trabalho realizado pela comissão de fiscalização do contrato a que pertence?
8. Todos os servidores estão comprometidos e envolvidos na busca de acompanhar devidamente a execução do contrato?
9. As tarefas estão sendo realizadas conforme IN 05/2017, considerando cada papel da comissão? Comente.
10. Você acumula outra atividade junto à fiscalização? Se sim, em que medida esse acúmulo compromete o seu trabalho de gestão ou fiscalização? Comente.
11. Como você avalia a estrutura organizacional da sua instituição que acomoda os fiscais de contrato? Comente.
12. Como você avalia o apoio institucional durante o acompanhamento da execução dos contratos?
13. Você considera importante a criação pela instituição de um setor específico que acompanhe, coordene e norteie as atividades dos membros da fiscalização do contrato de forma eficiente e organizada? Se sim, quais seriam os ganhos para a Instituição desse setor? Comente.
14. Quais são os seus maiores desafios e dificuldades enfrentadas no acompanhamento do contrato, inclusive quando envolve atividades e ações de outros setores?

OBRIGADA!

Pesquisadora: Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires

E-mail: adriane@ufsj.edu.br

Contato: 31-3775-5516

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: Fiscalização de contratos: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras

Pesquisadora: Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires

Caro (a) Senhor (a),

A Fundação João Pinheiro, representada pela Mestranda em Administração Pública Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires, portadora do RG MG-10.454.830, convida V. Sa. para participar, de forma voluntária, da pesquisa supracitada. O objetivo geral deste estudo é investigar as dificuldades e desafios que os fiscais de contrato de duas universidades federais mineiras enfrentam para a realização de suas atribuições. Para tanto, será aplicada uma entrevista semiestruturada, individual, no setor de trabalho do servidor.

Ao participar deste estudo, V. Sa. permitirá que a pesquisadora possa contribuir para com as instituições pesquisadas, no sentido de oferecer às mesmas informações acerca do universo de atuação dos gestores e fiscais dos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Dessa forma, as Instituições estudadas, desde que interessadas, podem utilizá-las estrategicamente através de ações e procedimentos na busca de alcançar ganhos na qualidade final da fiscalização.

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, teses de doutorado 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, de modo que a proposta é apenas entrevistá-lo, com o objetivo de registrar sua percepção quanto às questões relacionadas à fiscalização de contratos. Os benefícios deste estudo é que através do entendimento dos limites e desafios que os fiscais e gestores de contratos enfrentam, durante o acompanhamento dos contratos, pode ser útil para que haja maior sensibilização para este tema, bem como possíveis investimentos nesses

grupos de servidores a fim de capacitá-los e treiná-los de tal maneira que estejam mais qualificados e competentes para o exercício de suas atribuições.

Os critérios de inclusão do participante são: servidores públicos que atuam como fiscais ou gestores de contratos terceirizados vigentes, com dedicação de mão de obra da Universidade Federal de São João del Rei e Universidade Federal de Lavras.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma livre, para participar desta pesquisa. Portanto solicitamos, por favor, preencher os itens a seguir.

Obs.: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

DADOS DO VOLUNTÁRIO DA PESQUISA:

Nome Completo: _____

RG: _____ Telefone: () _____

E-mail: _____

_____, _____ de _____ de 2019.

Assinatura (acima) do participante:

DADOS DA PESQUISADORA RESPONSÁVEL:

Nome Completo: Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires

RG: MG-10.454.830 Telefone: (31) 3775-5516

E-mail: adriane@ufsj.edu.br

_____, _____ de _____ de 2019.

Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires