

() Graduação (X) Pós-Graduação

EIXO 2: Administração Pública e Terceiro Setor

Percepção dos gestores e fiscais de contrato quanto as dificuldades em gerir e fiscalizar contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra

Carmozina Gomes Teixeira

Mestranda em Administração Pública - UNIR

E-mail: carmozina.teixeira@unir.br

Leciandra Doring Lauros

Mestranda em Administração Pública - UNIR

E-mail: leciandra.lauros@unir.br

Marlene Valério dos Santos Arenas

Doutora em Administração

E-mail: marlenearenas@unir.br

Valmir Batista Prestes de Souza

Doutor em Ciências da Informação

E-mail: valmir@unir.br

RESUMO

A gestão e fiscalização de contratos é inerente ao trabalho de servidores técnicos de Universidades Federais, sendo instrumento relevante de controle dos recursos públicos, quando da fiscalização e gestão dos contratos realizados pelo órgão. O presente artigo tem a finalidade de identificar as dificuldades enfrentadas pelos gestores e/ou fiscais de contrato da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, ao gerir e fiscalizar contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em especial, os contratos de limpeza e vigilância dos oito *campi* da UNIR. A metodologia utilizada foi pesquisa descritiva seguida de um *survey*, classificada como quali-quantitativa. Em um universo de 48 (quarenta e oito) servidores foram obtidas 31 respostas, entre os dias 06 a 08 de julho de 2022. Os resultados obtidos demonstram que os gestores e/ou fiscais de contrato consideram difícil ou muito difícil a função de fiscalização e carecem de capacitação, sendo um dos pontos mais citados nos questionários. Outro ponto importante, refere-se ao excesso de trabalho e o desconhecimento de aspectos técnicos da fiscalização. Assim como, bastante mencionado, a criação de um setor de assessoria aos gestores e/ou fiscais, no esclarecimento de dúvidas, no que diz respeito à gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Palavras-chave: Gestão. Fiscalização. Contratos. Servidores.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo enquadra-se na área de estudos da administração pública e especificamente no âmbito da gestão e fiscalização de contratos administrativos. A gestão e fiscalização de contratos administrativos é atividade comum em ambientes públicos, tema

essencial para o bom desempenho das atividades realizadas em qualquer setor pertencente à administração pública incluindo as Universidades Federais.

Os servidores encontram diversos problemas no dia a dia ao realizar a gestão/fiscalização de contratos, desde dúvidas sobre como aferir a qualidade dos serviços, como verificar se as obrigações estão sendo cumpridas, e até aplicar sanções de penalidade, quando necessário. Com a finalidade de conhecer a realidade enfrentada pelos servidores da Fundação Universidade Federal de Rondônia no tocante à gestão e fiscalização de contratos administrativos, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: Quais as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contrato da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, ao gerir e fiscalizar contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra?

A realização do presente estudo torna-se relevante por se referir à percepção dos servidores que desempenham essas atividades, servidores diretamente envolvidos na realização do cumprimento dos contratos estabelecidos entre a Universidade e empresas de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

O objetivo do estudo é identificar as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contrato da Fundação Universidade Federal de Rondônia, ao gerir e fiscalizar contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de limpeza e vigilância dos oito *campi* da UNIR.

Como objetivos específicos, pretende-se: identificar as dificuldades mais frequentes relatadas; compreender o que os servidores julgam sobre o processo de gerir e fiscalizar contratos; identificar sugestões de mudanças que possam melhor direcionar as atividades de fiscalização de contratos.

2 APORTE TEÓRICO

Nesta seção apresenta-se os aspectos legais sobre gestão e fiscalização de contratos, alterações na legislação e pesquisas anteriores. O alicerce teórico da pesquisa é a teoria institucional, teoria que busca explicar o funcionamento das organizações, através de estudos dos aspectos culturais internos, descrita por Carvalho e Vieira (2003) como uma teoria que envolve tanto cultura, valores e mitos, quanto recursos humanos, ao se pensar em um ambiente organizacional, onde a cultura instituída é capaz de formar a realidade, com inclusão de procedimentos e rotinas aos processos realizados.

As normas reguladoras da fiscalização e execução de contratos administrativos são a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Instrução Normativa nº 05, MPDG, de 25 de maio de 2017 e Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, que passa a vigorar em 01 de abril de 2023, revogando a Lei nº 8.666/1993.

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, o contrato deve ser executado fielmente conforme assinado pelas partes e em observância aos princípios da impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade, sendo responsabilidade da administração fiscalizar a devida execução dos serviços ou entrega dos bens, de acordo com o objeto contratado, com designação dos servidores para desempenharem o papel de gestores ou fiscais de contrato, respondendo, estes, pelas práticas realizadas quando da fiscalização (BRASIL, 1993).

Em estudo sobre o tema, Marinho e Cervera (2018), mencionam que as funções de gestor e fiscal são distintas e com atribuições bem definidas, mas em muitas situações acabam sendo confundidas. Concluem que o gestor e fiscal de contratos devem ter suporte da Administração para exercer corretamente suas funções, ou seja, necessitam de condições adequadas para o bom desenvolvimento do trabalho, tendo em vista que um trabalho realizado de forma eficiente resulta em ganho para o setor público.

Sobre gestão e fiscalização de contratos, Almeida (2009, p. 2) afirma que “o fiscal é a mão forte do dirigente do órgão ou entidade e o mais importante agente da administração no que se refere ao contrato que supervisiona”. Essa afirmação baseia-se na função do fiscal, que trabalha em prol da qualidade do serviço/bem contratado, verificando se as necessidades do órgão foram atendidas, se as cláusulas contratuais foram devidamente cumpridas e aplicando penalidades, caso o contratado não cumpra sua obrigação.

Nesse mesmo sentido a Instrução Normativa nº 05/2017 disciplina a função da equipe de fiscalização, quando da gestão e fiscalização de contratos, listando as funções de atuação de cada servidor nomeado. De acordo com a respectiva instrução, o gestor tem responsabilidade de coordenar as atividades inerentes à fiscalização, organizar e preparar os documentos do processo, como solicitação de pagamento, prorrogação e inclusive aplicação de penalidades. Também especifica que a função do fiscal administrativo é acompanhar os aspectos administrativos dos contratos de serviços com regimes de dedicação exclusiva de mão de obra, conferindo, entre outros, documentos de obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas. Menciona ainda que o fiscal técnico tem a função de verificar se a prestação do serviço está de acordo com o contratado pelo órgão, em relação à quantidade, qualidade, tempo e modo do serviço (MPDG, 2017).

Vieira (2017) considera que para realizar uma gestão assertiva e evitar prejuízos à administração, deve-se seguir os passos de planejamento, acompanhamento e fiscalização do contrato, considerando a questão administrativa, orçamentária e jurídica envolvida no processo. Observar todos os processos envolvidos contribui para uma maior eficiência do trabalho, tendo em vista que não há como gerir/ fiscalizar com excelência um contrato que não foi planejado com cautela.

Sobre fiscalização de contratos de serviços com regimes de dedicação exclusiva de mão de obra, a Instrução Normativa nº 05/MPDG/2017 menciona que:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:
I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (MPDG, 2017, p.5).

Como se observa ao analisar o artigo citado, os serviços de dedicação exclusiva de mão de obra possuem requisitos específicos, sendo necessário maior atenção dos gestores e fiscais, quando da fiscalização, tendo em vista as rotinas diárias demandantes.

Essa atenção também está clara na Lei nº 14.133/2021 tem o objetivo de oferecer transparência e celeridade aos processos de licitação, trazendo em seu corpo a necessidade de os órgãos normatizarem as atribuições dos fiscais e gestores de contratos, com implantação, inclusive, de modelos de relatórios e procedimentos a serem seguidos pelos servidores no exercício das funções, sendo responsabilidade dos servidores conhecer as peculiaridades básicas das licitações, recebendo, para isso, devida capacitação. De acordo com a lei, os servidores devem participar de treinamentos promovidos por escolas de governo, sendo preferencialmente, indicados servidores efetivos para as funções de gestão e fiscalização (BRASIL, 2021).

Em relação à capacitação dos servidores envolvidos na fiscalização dos contratos, Marinho *et al.* (2017, p. 13), identificaram que:

Diante do atual cenário, marcado por fragilidades no campo da fiscalização de contratos, torna-se imprescindível intensificar ações de incentivo à capacitação, no intuito de aprimorar os processos internos de trabalho, desenvolver competências profissionais e disponibilizar adequação técnica aos agentes públicos. São muitos os deveres e exigências, tanto explícitas quanto tácitas, inerentes ao exercício da atividade e, para tanto, os fiscais precisam estar preparados, treinados, e, acima de tudo, dispostos a desenvolver uma cultura de fiscalização e controle contínuo dos contratos que supervisionam (MARINHO *et al.*, 2017, p. 13).

De acordo com o descrito pelos autores, capacitar os servidores equipara-se a minimizar riscos de crimes contra a administração, uma vez que servidores com pleno conhecimento das ações que devem ser tomadas, têm mais condições de gerir e fiscalizar contratos administrativos, possibilitando que o órgão receba exatamente pelo que pagou/contratou.

Em estudo realizado por Alves (2004) verifica-se a importância de implantação de um setor de gestão de contratos, onde os servidores podem se profissionalizar, sendo possível uma visão macro sobre os procedimentos necessários na gestão/fiscalização contratual, considerando a importância do trabalho.

A Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, criada em 08 de julho de 1982 pela Lei Federal nº 7.011. A UNIR é uma universidade pública, órgão da administração pública indireta presente em diferentes municípios do estado de Rondônia, como: Porto Velho, Guajará-Mirim, Ariquemes, Ji-Paraná, Presidente Médici, Cacoal, Rolim de Moura e Vilhena (UNIR, 2019). Possui em torno de 464 técnicos administrativos, distribuídos entre os oito *campi* da Universidade, sendo servidores de diversas escolaridades e cargos, que desempenham inúmeras atividades, destacando-se entre elas, a gestão e fiscalização de contratos administrativos (UNIR, 2019).

3 METODOLOGIA

Ao caracterizar a pesquisa com base na estrutura proposta por Gil (2010) o artigo apresenta-se com a seguinte configuração: (1) quanto aos objetivos descritiva, uma vez que se pretende estudar características de um grupo, e, (2) quanto aos procedimentos, levantamento ou *survey*, tendo em vista que aplicou-se questionários com perguntas abertas e fechadas para obter a percepção dos servidores envolvidos no trabalho de gestão e fiscalização de contratos. A forma de abordagem ao problema classifica-se como quali-quantitativa, que segundo Creswell (2010) é a utilização de elementos quantitativos e qualitativos, ou seja, método misto, onde o pesquisador pode percentualizar opiniões manifestadas.

Os endereços de e-mail dos gestores e fiscais de contrato de dedicação exclusiva de mão de obra, referentes aos contratos de limpeza e vigilância dos oito *campi* da Fundação Universidade Federal de Rondônia foram retirados de uma plataforma de acesso público, chamada Sistema de Gestão de Contratos (SIGEC–UNIR), no endereço eletrônico <<https://sistemas.unir.br>>. O universo da amostra é composto por 48 (quarenta e oito) servidores que desempenham as funções de gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico dos contratos de limpeza e vigilância.

Para o cálculo do plano amostral, foram consideradas as seguintes informações: população: 48 fiscais e/ou gestores de contratos; margem de erro: 10%; nível de confiança: 95%; distribuição mais homogênea da população. Dessa forma, o quantitativo estimado da amostra a ser considerada seria de 28 participantes. Na primeira etapa da pesquisa foi realizado o levantamento bibliográfico, que embasa o instrumento da pesquisa. O questionário apresentou perguntas dicotômicas, alternativas, questões abertas e escala tipo *Likert*.

Na segunda etapa, foi enviado o questionário para os e-mails dos servidores que desempenham as funções de gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico dos contratos de limpeza e vigilância, dos oito *campi* da Fundação Universidade Federal de Rondônia. Para cada tipo de fiscal (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo), foram coletadas as informações de maneira adequada e pontual, considerando as particularidades de atividades e o nível de informação dos fiscais. No período de 06 a 08 de julho de 2022, os questionários foram encaminhados aos e-mails, obtendo um total de 31 respostas, que corresponde a um percentual de aproximadamente 65 % do universo da amostra. Na terceira etapa, efetuou-se a análise com o quantitativo final apurado, ou seja, 31 questionários. Para analisar os dados, utilizou-se a técnica descritiva.

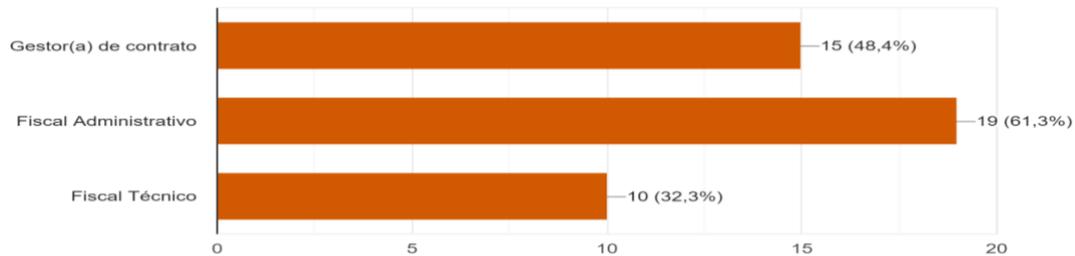
A Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, criada em 08 de julho de 1982 pela Lei Federal nº 7.011. A UNIR é uma universidade pública, órgão da administração pública indireta presente em diferentes municípios do estado de Rondônia, como: Porto Velho, Guajará-Mirim, Ariquemes, Ji-Paraná, Presidente Médici, Cacoal, Rolim de Moura e Vilhena (UNIR, 2019). Possui em torno de 464 técnicos administrativos, distribuídos entre os oito *campi* da Universidade, sendo servidores de diversas escolaridades e cargos, que desempenham inúmeras atividades, destacando-se entre a gestão e fiscalização de contratos administrativos (UNIR, 2019).

4 RESULTADOS

Neste capítulo, apresenta-se as informações obtidas por meio do questionário, juntamente à análise e discussão dos resultados alcançados. O questionário foi elaborado visando atender aos objetivos específicos deste artigo e as questões foram analisadas individualmente para um melhor esclarecimento. Consolidaram-se nesta seção todas as informações levantadas, mensurando-se os dados obtidos por meio do questionário, inclusive a fala dos entrevistados nas duas perguntas discursivas, a fim de enriquecer e destacar a análise e discussão dos resultados alcançados.

No Gráfico 1, foi perguntado aos entrevistados quais as funções exercem nos contratos de dedicação de mão de obra exclusiva, conforme consta abaixo.

Gráfico 1 – Funções



Fonte: dados da pesquisa (2022).

Como pode ser observado no Gráfico 1, dos 31 respondentes, 15 são gestores, 19 fiscais administrativos e 10 fiscais técnicos, que atuam nos contratos de limpeza e vigilância.

A tabela 1 identifica as funções desempenhadas pelos servidores, sendo que alguns acumulam funções, conforme listado:

Tabela 1. Funções Desempenhadas

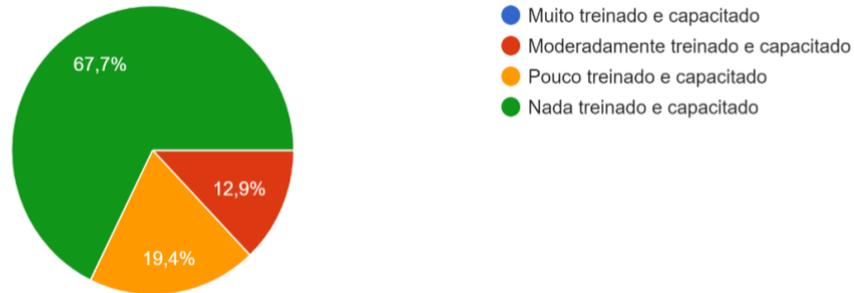
| Funções desempenhadas | Quantidade de servidores |
|--|---------------------------------|
| Gestor e Fiscal Administrativo | 04 |
| Gestor, Fiscal Administrativo e Fiscal Técnico | 04 |
| Fiscal Administrativo e Fiscal Técnico | 01 |
| Gestor | 07 |
| Fiscal Administrativo | 10 |
| Fiscal Técnico | 05 |
| Total | 31 |

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Conforme consta na tabela 1, alguns servidores acumulam funções de gestor e fiscal administrativo (04 servidores); gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico (04 servidores); fiscal administrativo e fiscal técnico (01 servidor). Os demais servidores atuam em uma função, sendo que 05 servidores atuam como fiscais técnicos, 07 como gestores de contratos e 10 como fiscais administrativos, totalizando 31 respondentes. Dos 31 respondentes, 15 atuam concomitantemente nos contratos de limpeza e vigilância, 8 atuam exclusivamente no contrato de limpeza e 8 exclusivamente no contrato de vigilância. Sobre o tempo de atuação na gestão e fiscalização de contratos verificou-se que 54,8% atua entre um a três anos, seguido de 22,6% entre quatro a seis anos, 12,9% com menos de um ano e 9,7% de sete a 10 anos. Percebe-se que a maioria dos respondentes possui de um a três anos de experiência na função.

O Gráfico 2 identifica percepção dos servidores quanto a capacitação recebida. Foi questionado como os servidores se sentem ao realizar a fiscalização dos contratos.

Gráfico 2 – Capacitação de fiscalização de contratos



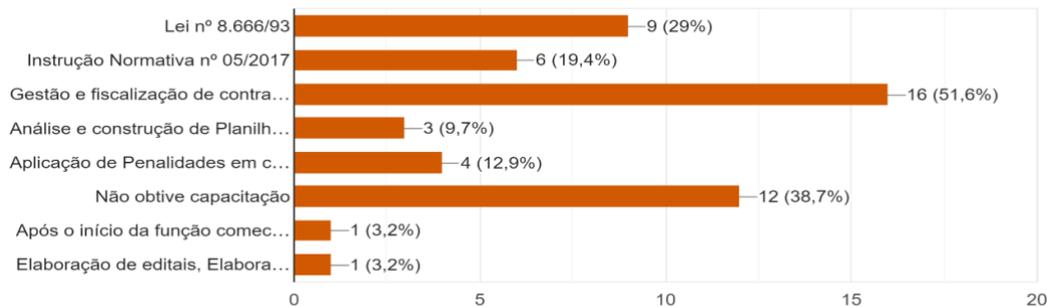
Fonte: dados da pesquisa (2022).

Quando questionados sobre realizar treinamento e capacitação para assumir a função, obteve-se os seguintes percentuais, conforme pode ser observado no Gráfico 2. O percentual de 67,7% dos respondentes disse que não foram treinados e capacitados antes de iniciar o trabalho na gestão/fiscalização de contratos

A ausência de treinamento e capacitação para o exercício da função prejudica o bom desempenho das atividades realizadas no contrato. Os servidores deparam-se muitas vezes com problemas contratuais como má prestação de serviço, por exemplo, e precisam procurar informações por conta própria para resolver as pendências. Dificuldades também são encontradas ao elaborar penalidades administrativas ou realizar repactuação contratual. Os servidores responsáveis por gerir e fiscalizar contratos necessitam de condições propícias para efetivamente assegurar o cumprimento dos serviços.

Realizar capacitação possibilita que o servidor sinta-se preparado para exercer as atribuições inerentes à função, recomendado pelo Acórdão nº 2.346/2016-TCU-2ª Câmara, que recomenda que antes da designação dos fiscais/gestores, o órgão de lotação avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação a fim de desempenhar uma adequada fiscalização contratual (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016). O Gráfico 3 trata das capacitações recebidas pelos servidores.

Gráfico 3 – Capacitações

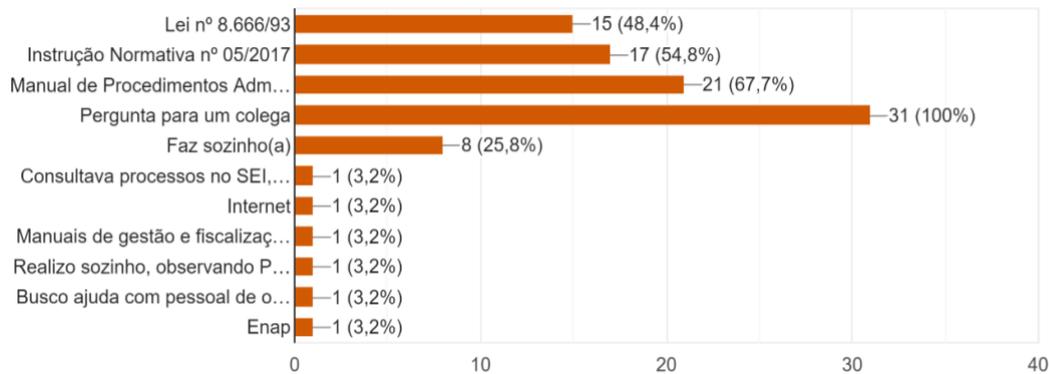


Fonte: dados da pesquisa (2022).

Como demonstrado no Gráfico 3, a maioria dos respondentes (16 respostas), realizaram o curso de gestão e fiscalização de contratos administrativos ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que tem por missão “formar e desenvolver agentes públicos capazes de inovar, alcançar resultados e servir à sociedade” (ENAP, 2022). Os servidores podiam marcar mais de uma opção para demonstrar sobre quais normativos receberam treinamento. Sendo assim, tratam-se de opções individuais com valor de 100% cada. Entre os respondentes, nove afirmaram que realizaram cursos sobre a Lei nº 8.666/93, e seis afirmaram que receberam capacitação sobre a Instrução normativa nº 05/2017. Exatamente 12 entre os 31 servidores que responderam ao questionário afirmaram nunca ter recebido capacitação, fato preocupante por se tratarem de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, que demandam um trabalho detalhado, desde verificação da rotina diária a ser seguida, até documentos trabalhistas das empresas. Dos 12 servidores que afirmaram nunca ter recebido capacitação, 3 atuam a menos de 1 ano, 7 atuam entre 1 a 3 anos e 2 atuam entre 4 a 6 anos. A capacitação é exigida pela Lei 14.133/2021, uma vez que os servidores devem ter conhecimento das atividades que devem realizar ao gerir/fiscalizar contratos.

O Gráfico 4, em percentual, os recursos mais utilizados pelos servidores quando necessitam de esclarecimentos sobre fiscalização de contratos.

Gráfico 4 – Recursos mais utilizados pelos servidores



Fonte: dados da pesquisa (2022).

Os normativos listados no Gráfico 4 são específicos da gestão/fiscalização de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra e os servidores podiam marcar mais de uma opção para demonstrar os recursos que mais utilizavam. Sendo assim, tratam-se de opções individuais com valor de 100% cada. Conforme se observa no Gráfico 4 a única opção marcada por 100% dos servidores foi a opção ‘pergunta a um colega’.

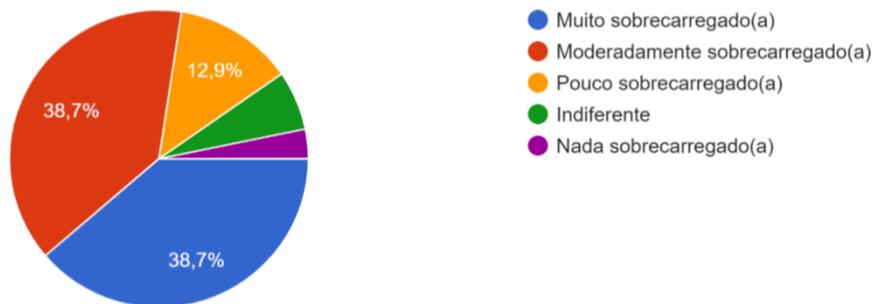
Muitas vezes, exemplos práticos são mais eficazes para dirimir dúvidas do que consultar normativos. Ademais, pode-se verificar que a consulta aos normativos também é muito frequente, a Lei nº 8.666/1993 é bastante citada e principalmente, o Manual de procedimentos e a Instrução normativa nº 05/2017, que apresentam a legislação de uma forma mais esclarecedora e detalhada. Como verificado, 8% dos entrevistados faz sozinho, sem consultar as instruções e leis, o que pode ser um fator preocupante, considerando a complexidade do assunto. As legislações norteiam os servidores sobre como proceder, sem uma capacitação eficiente os servidores enfrentam dificuldades quando da prática.

Ao serem questionados com que frequência utilizam os recursos disponíveis, listados no Gráfico 4, 51,6% respondeu que ‘usa às vezes’, 45,2% respondeu que ‘sempre faz uso desses recursos’ e apenas 3,2% respondeu que ‘nunca faz uso de materiais de apoio’. Quando questionados sobre conhecer a Lei nº 14.133/2021, 61,3% afirmaram que não tem conhecimento da lei, que traz significativas mudanças sobre gestão e fiscalização contratual, como por exemplo a necessidade de indicar servidores com formação compatível ou com qualificação atestada para desempenhar funções de gestão e fiscalização. A referida lei também veda a indicação simultânea de mesmo servidor para funções mais suscetíveis a fraudes, zelando, dessa forma, pelos recursos públicos. Cabe ressaltar, que a Lei nº 14.133/2021 revoga

a Lei nº 8.666/ 1993 e passa a vigorar integralmente a partir de 2023, diretamente ligada aos contratos firmados pela Administração Pública.

O Gráfico 5 refere-se a sobrecarga dos servidores quanto ao desempenho das funções.

Gráfico 5 – Sobrecarga



Fonte: dados da pesquisa (2022).

Como se observa no Gráfico 5, os servidores dividem-se entre “muito sobrecarregado” e “moderadamente sobrecarregado”, o que demonstra o excesso de atribuições que possuem, fator que tem influência na realização de uma gestão/fiscalização mais efetiva, com observância de todos os detalhes contratuais. A legislação prevê que o contrato seja efetivamente fiscalizado pelo contratante, através de uma gestão contratual eficiente, sendo assim, o servidor não pode acumular inúmeras funções contratuais além das funções inerentes ao seu cargo, para que dessa forma, consiga acompanhar todos os procedimentos necessários à fiel execução contratual.

Sobre sentir-se apto e capacitado para atuar como fiscal de contratos, obteve-se o seguinte percentual de repostas: 41,9% moderadamente apto e capacitado, 41,9% pouco apto e capacitado e 12,9% nada apto e capacitado. Percebe-se que os servidores necessitam de suporte para se sentirem seguros ao gerir/fiscalizar contratos, mitigando as dificuldades próprias da atividade. Os servidores se deparam com particularidades de contratos e muitas vezes precisam buscar sozinhos formas de resolução.

Para compreender as dificuldades enfrentadas pelos servidores e atender ao primeiro objetivo específico deste artigo, foi questionado quais as dificuldades enfrentadas na gestão e/ou fiscalização de contratos. A resposta mais citada refere-se à capacitação, seja por falta de treinamento, ou por realizarem capacitações muito engessadas e com poucos exemplos práticos, inclusive por não fornecerem capacitação prévia aos gestores e/ou fiscais de contrato. Necessário ressaltar que no levantamento de necessidades do PDP de 2022 consta a informação

de necessidade que capacitação dos servidores que atuam com editais e contratos administrativos.

Outra resposta muito citada foi a falta de conhecimento técnico por parte dos fiscais, decorrente da falta de treinamento. Pode-se destacar também: o excesso de trabalho; a falta de servidores; a dificuldade de comunicação com as empresas contratadas e a ausência e/ou desorganização dos documentos a serem fiscalizados; o assédio por parte das empresas; a dificuldade dos fiscais administrativos em conferir as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; o fato gerador; falta de suporte técnico e jurídico para esclarecimento de dúvidas (assessoria) e as “dificuldades de realização de consulta, bem como a identificação de uma unidade na UNIR apta e disposta a auxiliar em eventuais dúvidas que possam surgir durante a fiscalização”. A resposta transcrita abaixo, exemplifica alguns dos pontos levantados:

“Falta de conhecimento sobre atividades a serem realizadas, desconhecimento das normas, falta de diálogo entre os gestores dos demais campi (as vezes cada um realiza as atividades de uma maneira diferente obtendo resultados diferentes), dificuldade na fiscalização administrativa (principalmente quanto à planilha de custos e fato gerador), falta de servidores que queiram atuar na gestão e fiscalização, dificuldade em lidar com situações inesperadas do dia a dia”.(RESPONDENTE14)

A falta de diálogo entre os gestores de outros campi; ausência de reuniões; falta de auxílio tecnológico; falta de padronização; falta de descentralização; burocratização; dificuldades na aplicação de sanções e ausência de treinamento prévio, estão entre as respostas menos citadas. Mas, cabe destacar a seguinte dificuldade enfrentada: editais e termos de referência mal elaborados, como mostra a resposta transcrita abaixo:

“A maioria das dificuldades estão relacionadas com a morosidade com que as empresas tratam os contratos administrativos. Ao que parece, ajustam o preço da proposta de forma impraticável e quando se inicia a execução não quer cumprir o que está estabelecido no contrato”. (RESPONDENTE 5)

Verifica-se que os servidores demandam por capacitação e melhores condições de desempenhar as atribuições para quais foram nomeados. As especificidades dos contratos exigem preparo e estudo, quando da resolução de situações diversas que podem ocorrer. A ausência de preparo prévio e a soma das demais funções administrativas sobrecarrega o servidor, que dessa forma, não tem condições de cumprir da melhor forma suas atribuições de gestão/fiscalização.

Pode-se observar que a falta de diálogo e uma melhor comunicação, seja um dos fatores que podem estar causando estas dificuldades. Percebe-se que estes servidores carecem de serem ouvidos pela instância superior e há muito o que se fazer para amenizar esses conflitos e dificuldades.

Em atendimento ao terceiro objetivo específico deste artigo “identificar sugestões de mudanças que possam melhor direcionar as atividades de fiscalização de contratos”, foi questionado o que poderia ser feito para melhorar a gestão e/ou fiscalização de contratos. A sugestão mais citada, refere-se a investir mais em capacitação, 21 dos 31 respondentes, mencionaram, pelo menos uma vez em suas respostas, a palavra “capacitação” ou “treinamento”, comprovando o que foi relatado na pergunta anterior. O PDP de 2021 e o PDI de 2019 a 2024 identificam a necessidade de realização de cursos de capacitação para os servidores realizarem de maneira mais eficiente suas atribuições.

Entre as sugestões mais citadas encontram-se: manuais de procedimentos mais claros e com exemplos práticos; uma unidade ou setor específico para esclarecimento de dúvidas e assessoria; mais servidores envolvidos nos processos de fiscalização; centralização da fiscalização; contratos mais claros no que se refere a aplicação de penalidades; compartilhamento de informações; mapeamento e gestão de atribuição por competências; reuniões mais frequentes e uso de *softwares*, como ferramenta de auxílio à fiscalização.

Outra sugestão de destaque seria a criação de um setor específico para fiscalização de contratos, conforme pode ser justificada na resposta transcrita abaixo:

“Criação de um setor específico nos campi para gestão e fiscalização de contratos, à exemplo da extinta Coordenação de Compras e Gestão de Contratos, pois a extinção dessa coordenação, da coordenação de patrimônio e de orçamento e finanças, sobrecarregou a Coordenação de Serviços Gerais-CSG, atual Coordenadoria Administrativa-CADM, de tal forma que mesmo que cada servidor responsável pelas coordenações extintas fosse ali absorvido teriam mais atribuições além das q já tinham. De forma descentralizada (com uma coordenadoria de compras e contratos em cada campi, com pelo menos dois servidores ali lotados) os contratos podem ser melhor geridos e fiscalizados, considerando a relevância do tema pra administração pública, pois os servidores envolvidos teriam a experiência e a expertise necessárias para resolver os eventuais problemas, o que evitaria uma possível paralisação contratual inesperada deixando a administração carente dos serviços essenciais.”
(RESPONDENTE 9)

Verifica-se que há inúmeras sugestões a serem colocadas em prática pela Universidade, com o objetivo de melhorar a atuação dos gestores e/ou fiscais de contrato no desempenho de suas funções. É preciso oferecer suporte para que as atividades sejam melhores desempenhadas, conforme observa-se nos relatos. Oferecer ao servidor um ambiente e número de atribuições compatíveis com a demanda de trabalho que contratos complexos exigem.

O questionário aplicado apresentou também, perguntas específicas para as funções de gestor, fiscal administrativo e fiscal técnico, conforme apresentado na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Gestor

| Gestor | Muito fácil | Fácil | Médio | Difícil | Muito Difícil |
|--|-------------|-------|-------|---------|---------------|
| Sobre receber e verificar os relatórios de fiscalização técnica e administrativa, conferir a pontuação mensal, solicitar a emissão de nota fiscal, e encaminhar a nota para pagamento. Você considera? | 4,9% | 19% | 47,6% | 9,5% | 19% |
| Sobre calcular descontos ou glosas referentes à execução dos contratos. Você considera? | | 5% | 20% | 35% | 40% |
| Sobre preparar documentos e o processo para firmar eventos dos contratos (prorrogação, repactuação, reajuste e aditivos). Você considera? | | | 9,5% | 28,6% | 61,9% |
| Sobre preparar os documentos e processo de possível aplicação de penalidades. Você considera? | | | | 42,9% | 57,1% |
| Sobre apurar valor para aplicação de Multas e sanções em processos de possível aplicação de penalidades. Você considera? | | | 4,8% | 33,3% | 61,9% |
| Sobre realizar ações voltadas para o encerramento de contratos (emissão de relatório circunstanciado de encerramento de contrato). Você considera? | | 19% | 23,8% | 19% | 38,1% |

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os servidores designados para a função de gestor responderam, na maioria das questões, que considera o serviço “difícil” ou “muito difícil”, o que leva a refletir sobre como estes servidores se encontram, no que diz respeito a quantidade de trabalho e necessidade capacitação. Ressalta-se que a legislação que norteia o trabalho de gestão/fiscalização de contratos prevê a capacitação dos servidores nomeados para as respectivas funções. Servidores com alta demanda não conseguem se concentrar apenas nos contratos, devido às diversas demandas que precisam atender e a gestão de contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra requer maior atenção. Uma das principais funções do gestor de contrato é realizar a intermediação entre contratante e contratada; encaminhar notas fiscais para pagamento e realizar atividades inerentes à prorrogação, reajuste, aditivos e repactuação de contratos.

A Tabela 3 trata das perguntas realizadas para os fiscais administrativos, conforme segue:

Tabela 3 – Fiscal Administrativo

| Fiscal administrativo | Muito fácil | Fácil | Médio | Difícil | Muito Difícil |
|---|-------------|-------|-------|---------|---------------|
| Sobre realizar a fiscalização da documentação inicial do contrato. Você considera? | | 25% | 40% | 15% | 20% |
| Sobre acompanhar o cumprimento das obrigações previdenciárias e fiscais da empresa contratada. Você considera? | | 10% | 25% | 40% | 25% |
| Sobre acompanhar o pagamento dos salários, benefícios e demais obrigações trabalhistas dos colaboradores da empresa contratada. Você considera? | | 15% | 30% | 35% | 20% |
| Sobre acompanhar o pagamento das férias, rescisões e admissões dos colaboradores da empresa contratada. Você | | 15% | 10% | 50% | 25% |

| Fiscal administrativo | Muito fácil | Fácil | Médio | Difícil | Muito Difícil |
|--|--------------------|--------------|--------------|----------------|----------------------|
| considera? | | | | | |
| Sobre calcular os valores a serem depositados na conta vinculada da Empresa. Você considera? | | 20% | 25% | 35% | 20% |
| Sobre elaborar mensalmente o Relatório de Fiscalização Administrativo. Você considera? | 5% | 25% | 45% | 15% | 10% |

Fonte: Elaborado pelas Autoras.

Como pode ser observado na Tabela 3, as respostas dos fiscais administrativos concentraram-se, em sua maioria, em “médio”, “difícil” e “muito difícil”, seguindo a mesma linha evidenciada pelos gestores, pois a fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve ser efetivada com base na documentação apresentada pela empresa, levando-se em consideração falhas que impactem no contrato. Sendo assim, nota-se que a fiscalização administrativa de um contrato requer minuciosa atenção aos documentos entregues, pois deve-se verificar se as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas foram sanadas, “bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento”, conforme orientação da Instrução Normativa 05/2017.

A Tabela 4 trata das perguntas realizadas para os fiscais técnicos, conforme segue:

Tabela 4 – Fiscal Técnico

| Fiscal Técnico | Muito fácil | Fácil | Médio | Difícil | Muito Difícil |
|---|--------------------|--------------|--------------|----------------|----------------------|
| Sobre realizar ações da fiscalização técnica voltadas para o início de contratos (recebimento e conferência de materiais, equipamentos, dentre outras ações). Você considera? | | 33,3% | 58,3% | | 8,3% |
| Sobre acompanhar e conferir a entrega de uniformes, materiais, EPIs e equipamentos, conforme periodicidade e quantidade estipulada em edital. Você considera? | | 50% | | | 50% |
| Sobre conferir as escalas e o cumprimento da jornada de trabalho dos colaboradores da empresa contratada. Você considera? | 8,3% | 58,3% | 25% | 8,3% | |
| Sobre efetuar análise dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo a utilização do IMR (Instrumento de Medição de Resultado). Você considera? | | 33,3% | 50% | | 8,3% |
| Sobre elaborar mensalmente o Relatório de Fiscalização técnica. Você considera? | | 25% | 75% | | |
| Sobre realizar ações da fiscalização técnica voltadas para o encerramento de contratos (recolhimento de materiais, equipamentos, dentre outras ações). Você considera? | | 25% | 41,7% | 25% | 8,3% |

Fonte: Elaborado pelas Autoras.

A fiscalização técnica apresentou respostas centralizadas, em sua maioria, em “fácil” e “médio”. Acredita-se que essas respostas devem-se ao fato de ser uma fiscalização voltada para a rotina de prestação de serviços, como por exemplo, verificação se a limpeza está

acontecendo de forma correta; se os equipamentos de proteção individuais (EPI) foram entregues; se os prestadores de serviços estão uniformizados; se há conformidade na qualidade dos serviços; avaliar a prestação de serviço nos “moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório”, conforme orienta a IN 05/2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa, de identificar as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contrato da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), ao gerir e fiscalizar contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, especificamente os contratos de vigilância e limpeza, foi atingido, através das respostas constantes no questionário aplicado. O questionário foi respondido por 31 servidores técnicos dos oito *campi* da UNIR, que atuam na gestão e/ou fiscalização de contratos de limpeza e vigilância.

Por meio da pesquisa verificou-se, que uma das maiores dificuldades se refere a capacitação. Os servidores demandam por treinamentos, sendo que 38,7% dos respondentes afirmaram não terem realizado nenhum treinamento para realizar a função. Foi verificado também, o grau de dificuldade que os servidores consideram ao desempenhar as atividades, com atenção para a função de gestor, onde a maioria das respostas foram “difícil” e “muito difícil”; e a função de fiscal administrativo, que é uma das funções mais criteriosas e detalhistas, e que exige conhecimento técnico para o desempenho das atribuições da função.

Como sugestões de mudanças para melhor direcionar as atividades de fiscalização, tem-se a realização de treinamentos frequentes, que abordem as alterações na legislação, com exemplos práticos e que representem de fato, como devem ser desempenhadas as ações de fiscalização; aumento do número de servidores responsáveis pela gestão e/ou fiscalização dos contratos e uma melhor divulgação do setor responsável pelos contratos na UNIR, que já possui um canal de consulta específico para dirimir dúvidas sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos, e que muitos servidores demonstraram desconhecer. Ressalta-se que no levantamento do PDP de 2022 consta a necessidade de realizar curso de capacitação para os servidores ampliarem seus conhecimentos na área de contratações públicas, de modo que os servidores possam atuar de maneira eficiente nas licitações e contratos, com conhecimento das aplicações contratuais inclusive. A previsão de capacitação também consta no PDI 2019 a 2024.

Como sugestão de pesquisa, indica-se estudo sobre a aplicação da Lei 14.133/2021, que passa a vigorar em abril de 2023, no processo de gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra exclusiva.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual: 'calcanhar de Aquiles' da execução dos contratos administrativos**. Revista do TCU, v. 41, n. 114, p. 53-62, jan/abr.

2009. Acesso em 28 junho 2022. Disponível em:

<<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/342/387>>

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do TCU, v. 35, n. 102, p. 60-69, 2004.

BRASIL. LEI Nº 7.011, DE 8 DE JULHO DE 1982. **Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal de Rondônia**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17011.htm> Acesso em: 28 junho 2022

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 junho. 2022.

_____. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>.

Acesso em: 28 junho. 2022.

_____. **MPDG Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

<<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>> Acesso em: 28

junho 2022

_____. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.346 de 2016 – 2ª Câmara**. [S.

l.], 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2346%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520

completo/*/NUMACORDAO%253A2346%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520

desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520

Acesso em: 9 jul. 2022.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações: Possibilidades Teóricas, Empíricas e de Aplicação.** In:

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Orgs.). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003. p. 23-40.

CRESWELL, John W; LOPES, Magda França. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3^a. Artmed Editora S.A, 2010. 296. ISBN: 9788536323008.

ENAP. **Mapa estratégico 2019 - 2022.** 2022. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4875/1/Enap_MapasEstrategico_2022.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p. ISBN: 9788522458233.

MARINHO, L., & CERVERA, M. C. S. F. (2018). **Contratos Administrativos: A Importância do Acompanhamento e Fiscalização da Execução.** *Revista Internacional De Debates Da Administração & Públicas - RIDAP*, 3(1), 172–187. Disponível em:

<<https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1295>> Acesso em: 28 junho 2022

MARINHO, Rita de Cassia Pinto *et al.* **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública.** *Gestão & Produção* [online]. 2018, v. 25, n. 3 [Acessado 28 junho 2022], pp. 444-457. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>>. Epub 30 Jul 2018. ISSN 1806-9649. <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>.

UNIR. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2019-2024.** Porto Velho: 2019.

Disponível em:

https://pdi.unir.br/uploads/91293291/arquivos/Ultima_versao_do_PDI_2019_Dezembro_2019_272457636.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos.** *Revista de Contratos Públicos* [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v.4, n.5, mar. 2014/ago. 2017. Disponível em:

<https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf>. Acesso em: 29 junho 2022.