

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA EM REDE NACIONAL

SOLDANE LINO DE OLIVEIRA JUNIOR

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NO IFMT – *CAMPUS* AVANÇADO DIAMANTINO
SOB A ÓTICA DOS FISCAIS E GESTORES**

DOURADOS – MS
2023

SOLDANE LINO DE OLIVEIRA JUNIOR

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NO IFMT – *CAMPUS* AVANÇADO DIAMANTINO
SOB A ÓTICA DOS FISCAIS E GESTORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira

DOURADOS – MS
2024

RESUMO

A prática de terceirizar atividades acessórias na Administração Pública visa direcionar recursos para metas institucionais, demandando uma fiscalização rigorosa dos serviços contratados para garantir o alcance satisfatório dos objetivos. Essa fiscalização, composta por diversos mecanismos, exige conhecimentos específicos, compreensão das legislações pertinentes, habilidades técnicas e posturas comportamentais adequadas. A complexidade dessa atividade frequentemente resulta em falhas na ausência de preparo técnico e de um arcabouço normativo institucional adequado. Esta pesquisa analisou a percepção de fiscais de contratos no Instituto Federal de Mato Grosso, Campus Avançado Diamantino, explorando o processo de fiscalização e identificando pontos críticos na execução dos contratos. Inicialmente, discutiu-se a questão das licitações na Administração Pública. Em seguida, foram abordados os requisitos básicos dos contratos administrativos, seus princípios gerais e características, assim como a contratação de serviços na Administração Pública e o processo de Terceirização. A pesquisa também analisou princípios gerais sobre a Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública. Para fortalecer a discussão, foram considerados diversos estudos relacionados aos fatores que afetam a gestão e fiscalização contratual. Além disso, foi destacada a importância da fiscalização contratual, especialmente em processos de serviços de natureza continuada, nos quais as atribuições do fiscal de contrato apresentam peculiaridades devido à complexidade desse tipo de contratação. Para tanto, foi elaborado roteiro de entrevista semiestruturada aplicado junto aos fiscais dos contratos, sendo captadas as suas impressões do processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra, considerando as diferentes perspectivas dos envolvidos nesses procedimentos. Nesta entrevista, foi desenvolvido um roteiro composto por seis seções distintas. A primeira seção teve como objetivo adquirir uma compreensão abrangente do perfil pessoal e profissional do entrevistado. As seções subsequentes abordaram questões relacionadas ao conhecimento sobre a fiscalização contratual (parte II), a satisfação em relação à execução do contrato (parte III), o suporte na fiscalização contratual (parte IV), a fiscalização contratual no âmbito do IFMT-DMT (parte V) e, por fim, sugestões para aprimorar o processo de fiscalização (parte VI). Ao analisar a percepção dos fiscais e gestores contratuais, a pesquisa indicou a presença de fatores apontados pela literatura como influenciadores positivos na fiscalização contratual, como a formação acadêmica dos fiscais, a predominância de instrumentos de controle e a manutenção de manual de fiscalização contratual. No entanto, também apontou fatores negativos, como a falta de conhecimento amplo da legislação, a falta de clareza nos objetos contratados e a insuficiência de capacitação dos fiscais. Concluiu-se que há espaço para melhorias, sugerindo que a conscientização sobre a função e a busca por maior conhecimento podem resultar em ações positivas. Os resultados obtidos conduziram à elaboração de um conjunto de recomendações no intuito de melhorar o processo de gestão e fiscalização contratual.

Palavras-chave: terceirização; gestão de contrato; fiscalização de contrato; Fiscal de Contrato; IFMT-DMT.

ABSTRACT

The practice of outsourcing ancillary activities in Public Administration aims to direct resources towards institutional goals, demanding rigorous supervision of contracted services to ensure satisfactory achievement of objectives. This inspection, made up of several mechanisms, requires specific knowledge, understanding of the relevant legislation, technical skills and appropriate behavioral attitudes. The complexity of this activity often results in failures in the absence of technical preparation and an adequate institutional regulatory framework. This research analyzed the perception of contract inspectors at the Federal Institute of Mato Grosso, Campus Avançado Diamantino, exploring the inspection process and identifying critical points in the execution of contracts. Initially, the issue of bidding in Public Administration was discussed. Next, the basic requirements of administrative contracts, their general principles and characteristics were addressed, as well as the contracting of services in Public Administration and the Outsourcing process. The research also analyzed general principles on the Management and Supervision of Public Administration Contracts. To strengthen the discussion, several studies related to factors that affect contractual management and supervision were considered. Furthermore, the importance of contractual supervision was highlighted, especially in ongoing service processes, in which the contract inspector's duties present peculiarities due to the complexity of this type of contract. To this end, a semi-structured interview script was prepared and applied to contract inspectors, capturing their impressions of the inspection process of labor outsourcing contracts, considering the different perspectives of those involved in these procedures. In this interview, a script was developed consisting of six distinct sections. The first section aimed to gain a comprehensive understanding of the interviewee's personal and professional profile. The subsequent sections addressed questions related to knowledge about contractual inspection (part II), satisfaction regarding the execution of the contract (part III), support in contractual inspection (part IV), contractual inspection within the scope of the IFMT-DMT (part V) and, finally, suggestions to improve the inspection process (part VI). When analyzing the perception of inspectors and contractual managers, the research indicated the presence of factors identified in the literature as positive influencers on contractual inspection, such as the academic training of inspectors, the predominance of control instruments and the maintenance of a contractual inspection manual. However, it also pointed out negative factors, such as the lack of broad knowledge of the legislation, the lack of clarity in the contracted objects and the insufficient training of inspectors. It was concluded that there is room for improvement, suggesting that awareness of the role and the search for greater knowledge can result in positive actions. The results obtained led to the elaboration of a set of recommendations with the aim of improving the contractual management and inspection process.

Keywords: Keywords: outsourcing; contract management; contract supervision; Contract Inspector; IFMT-DMT.

LISTA DE FIGURAS*

Figura 1 - Processo das contratações e compras no setor público

Figura 2 - Exemplo de fluxo de fiscalização de contratos

Figura 3 - Escopo de atuação do Gestor e do Fiscal no contrato

Figura 4 - Localização do Município de Diamantino

Figura 5 - Diamantino e seus municípios limítrofes

Figura 6 - Relação entre o roteiro da entrevista e os objetivos da pesquisa

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distinção das funções de gestor e fiscal

Quadro 1 - Distinção das funções de gestor e fiscal

Quadro 2 - Trabalhos acadêmicos sobre fatores influentes na gestão e fiscalização

Quadro 3 - Classificação da pesquisa

Quadro 4 - Mecanismos para o desenvolvimento da Pesquisa

Quadro 5 - Desenho da pesquisa

Quadro 6 - Municípios da limítrofes a Diamantino – Dados Gerais

Quadro 7 - Contratos de prestação de terceirização de mão de obra vigentes de 2020 a 2022

Quadro 8 - Distribuição etária dos fiscais de contratos o IFMT

Quadro 9 - Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual

Quadro 10- Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual

Quadro 11 - Avaliação Qualitativa do impacto dos de riscos e suas naturezas

Quadro 12 – Eventos observados nos processos administrativos

LISTA DE TABELAS*

Tabela 1 - Municípios da limítrofes a Diamantino – Dados Gerais

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS*

AGU - Advocacia-Geral da União
Campus Avançado de Diamantino
CF – Constituição Federal
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - o Índice de Desenvolvimento Humano
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
IFFar - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha
IFMT - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFMT-DMT - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFSC - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IN – Instrução Normativa
MEC - Ministério da Educação e Cultura
PIB - Produto Interno Bruto
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PROAD - Pró-Reitoria de Administração
PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede da Universidade Federal da Grande Dourados
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG - Sistema de Serviços Gerais
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAP - Sistema Unificado de Administração Pública
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU - Tribunal de Contas da União
TCU – Tribunal de Contas da União
UFBA - Universidade Federal Da Bahia
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UNB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Problema.....	11
1.2 Objetivos.....	12
1.2.1 Objetivo Geral.....	12
1.2.2 Objetivos Específicos.....	12
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa.....	12
2.REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 Administração Pública e Licitação.....	16
2.2 Contrato Administrativo.....	19
2.3 Contratação de Serviços na Administração Pública – Terceirização.....	22
2.4 Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública.....	25
2.5 Estudos relacionados aos fatores que afetam a gestão e fiscalização contratual.....	29
3. METODOLOGIA.....	34
3.1 Tipologia da pesquisa.....	34
3.1.1 Delimitação da pesquisa.....	37
3.2 Desenho da pesquisa.....	38
3.3 Lócus da pesquisa.....	39
3.3.1 Caracterização do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT - <i>Campus Avançado Diamantino</i>	39
3.3.2 Caracterização socioeconômica do município de Diamantino.....	41
3.4 População e amostra.....	44
3.5 Instrumento de coleta de dados.....	44
3.6 Tratamento dos dados.....	47
4. DIAGNÓSTICO.....	48
5. ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)	49
5.1 Processos e mecanismos de fiscalização	51
5.2 Dificuldades enfrentadas na fiscalização de contratos	55
5.3 Percepção dos fiscais de contrato quanto à relevância da fiscalização contratual	56
5.4 Conhecimento sobre a fiscalização contratual.....	57
5.5 Percepção dos fiscais de contratos acerca das fiscalizações	62
5.6 Análise do suporte à fiscalização contratual	65
5.7 Dificuldades para assumir a fiscalização de contratos.....	67
5.8 Fatores que influenciam a fiscalização contratual	68
5.9 Análise das ocorrências na execução dos contratos do Campus Avançado Diamantino	71
6. RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS NA PERSPECTIVA DOS FISCAIS ENTREVISTADOS	74
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
8. REFERÊNCIAS	80
9. APÊNDICE A	86

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra do IFMT (2020), terceirização é a contratação de serviços por meio de uma empresa especializada, onde a instituição pública transfere a essa empresa os serviços que poderiam ser realizados diretamente pelo órgão público, mediante um contrato de prestação de serviços.

A terceirização, no âmbito da Administração Pública, é entendida como a contratação de empresas especializadas para a realização de atividades acessórias, que não fazem parte da finalidade essencial da instituição (AGU, 2018).

Ao se falar em terceirização é importante conhecer o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 (Brasil, 1997), posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018 (Brasil, 2018), que definiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o rol de atividades que poderiam ser objeto de execução indireta, como visto no seu parágrafo 1º:

§1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Conforme o Manual de Licitações & Contratos do TCU (2010), a supervisão e fiscalização do contrato representam ferramentas poderosas que o gestor possui para proteger o interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. A execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem ou serviço. A Administração deve manter, desde o início até o final do contrato, profissional ou equipe de fiscalização habilitada, com a experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do serviço que está sendo executado. Os fiscais podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim.

No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - Campus Avançado de Diamantino (IFMT-DMT), a fiscalização dos serviços terceirizados é uma responsabilidade confiada à equipe de fiscalização contratual. Essa equipe, composta pelo Gestor do Contrato, Fiscal Técnico do Contrato e Fiscal Administrativo do Contrato, é notável

por ser constituída exclusivamente por servidores de carreira, sendo oficialmente designada por meio de ato formal.

1.1 Problema

Visando analisar a percepção dos fiscais e gestores de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFMT-DMT, assim como compreender o processo de fiscalização e identificar os pontos críticos no acompanhamento da execução dos contratos do órgão, realizou-se um levantamento bibliográfico com base em estudos acadêmicos, subsidiando o desenvolvimento desta pesquisa.

Estudos acadêmicos realizados em diversas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com ênfase na atuação de gestores e fiscais de contratos em instituições educacionais, foram elaborados com o intuito de identificar os elementos determinantes que podem impactar a performance dos gestores e fiscais em contratos administrativos e contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

Alguns desses trabalhos acadêmicos tiveram como enfoque central a investigação dos elementos que impactam a fiscalização de contratos terceirizados. Um exemplo são as dissertações elaboradas por Medeiros (2014) e Lapa (2015).

Em sua pesquisa, Medeiros (2014) buscou compreender a percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Os resultados indicaram que o processo de fiscalização desses contratos na instituição não estava completamente institucionalizado. Para consolidar esse processo, ressaltou-se a necessidade de reforçar alguns pontos, como o treinamento dos servidores que atuam como fiscais, o conhecimento efetivo da aplicação das penalidades contratuais, a presença de um supervisor para os fiscais das empresas contratadas e a implementação efetiva do sistema de rodízio dos funcionários terceirizados.

Lapa (2015), em uma pesquisa delimitada à Universidade Federal de Santa Catarina, teve como objetivo central analisar os desafios e as perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na UFSC. O estudo identificou elementos que poderiam interferir na ação fiscalizatória, tais como qualificação profissional, qualidade dos serviços prestados, padronização de procedimentos de gestão/fiscalização, parâmetros de avaliação, rotatividade de pessoal da contratada e comprometimento dos envolvidos.

A partir do contexto apresentado, esta pesquisa buscou responder o seguinte questionamento: qual é a percepção dos fiscais e gestores contratuais na fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra no IFMT – Campus Avançado Diamantino?

A fim de responder o problema de pesquisa foram delineados objetivos gerais e específicos.

1.2 OBJETIVOS

Para melhor entendimento, os objetivos se dividem em dois: geral e específico.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a percepção dos fiscais e gestores contratuais de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFMT-DMT no processo de fiscalização de 2020 a 2022.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com intuito de alcançar o objetivo geral, foram propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os princípios gerais da administração pública sobre a Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública;
- b) Evidenciar o processo e os mecanismos de controle da gestão e fiscalização dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no IFMT-DMT aplicados atualmente;
- c) Identificar fatores influenciadores na atuação de gestores e fiscais de serviços terceirizados no IFMT-DMT, explorando os pontos críticos na execução dos contratos.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

Este estudo se justifica por várias razões, as quais seguem expostas na sequência.

A fiscalização de contratos é essencial para fiel cumprimento das contratações, e essa fiscalização é realizada pelo IFMT-DMT através de sua equipe de fiscalização contratual, especificamente designada para esse fim. As contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, além de possibilitarem o andamento das atividades da

entidade, contribuem para a manutenção das estruturas físicas. O adequado acompanhamento desses serviços pela equipe de fiscalização interfere diretamente na manutenção do princípio da eficiência no uso dos recursos públicos (IFMT, 2020).

Sendo assim, a fiscalização contratual é responsável por garantir a qualidade da prestação dos serviços contratados, possibilitando o atendimento da correta prestação de serviços à comunidade. Por isso, havendo a fiscalização adequada do serviço contratado, tende-se a haver um bom serviço prestado à sociedade, motivo que justifica o estudo do tema em questão (AGU, 2018).

A escolha do tema considerou, também, que a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra representa elevado custo financeiro para a instituição estudada, uma vez que os dados institucionais revelam a existência de um impacto significativo das contratações no orçamento do IFMT-DMT. Constata-se, com base em informações disponíveis no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) das entidades vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), para o ano de 2022, que o montante de gastos com contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra no IFMT-DMT representou um percentual extremamente elevado de 48,75% das despesas de custeio (IFMT, 2022).

A relevância dos serviços terceirizados, com foco exclusivo na mão de obra, na estrutura administrativa das instituições públicas brasileiras é evidenciada pela abundância de estudos dedicados a essa temática.

A preferência por este tema é respaldada pela necessidade de compreender os procedimentos e a execução dos processos de contratação de serviços terceirizados, proporcionando assim uma melhor compreensão do uso do dinheiro público, mais transparência e melhoria na governança dos serviços públicos. Isso visa ampliar o entendimento da sociedade sobre tais contratações públicas, além de incentivar novas pesquisas. Por meio de investigação realizada no portal de periódicos Capes, em grupos de pesquisa da própria universidade (UFGD, 2023) e em programas de extensão (UFGD, 2023), revelou-se que o tema ainda é pouco explorado na comunidade acadêmica da UFGD.

Esta dissertação visa aprofundar a compreensão sobre terceirização. Seu intuito é utilizar esse conhecimento para melhorar a gestão e supervisão dos contratos terceirizados, promovendo a eficiência nos processos internos e potencializando a administração na busca por resultados mais eficazes.

A pesquisa sobre terceirização se mostrou viável, uma vez que os métodos empregados são amplamente reconhecidos, em sintonia com uma vasta literatura sobre o tema, e forneceram os dados essenciais para avaliação. A sinergia com o interesse do IFMT-DMT em conduzir essa pesquisa contribui significativamente para sua realização, respaldada pelo acolhimento institucional.

Assim, este estudo pode desempenhar um papel fundamental ao proporcionar uma contribuição significativa para a Instituição objeto de pesquisa, contribuindo para o entendimento do desempenho das atividades de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na IFMT-DMT, do ponto de vista dos atores envolvidos nesse processo de fiscalização, bem como incluir o exame do processo de fiscalização e a identificação dos pontos críticos no acompanhamento da execução dos contratos do órgão.

Dessa forma, a pesquisa em questão se concentrou na percepção dos fiscais e gestores contratuais responsáveis pelos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra na IFMT-DMT, com foco no processo de fiscalização e a identificação dos pontos críticos no acompanhamento da execução dos contratos do órgão.

Além disso, foram exploradas outras questões, como a identificação do lugar ocupado pelo sistema de gestão e fiscalização dos contratos contínuos no contexto da gestão estratégica da entidade, na perspectiva dos fiscais e gestores de contratos.

Este estudo apresenta uma abordagem inovadora, uma vez que, ao alcançar os objetivos propostos, oferece uma contribuição para o campo científico. Ao preencher a lacuna existente na gestão e fiscalização de contratos de natureza continuada na instituição analisada e ao empregar pesquisas consistentes, este trabalho se torna uma fonte de referência para estudos futuros. Desta forma, além de fornecer uma contribuição relevante para a instituição em destaque, ele pode ser aplicável e benéfico para outras organizações na rede federal de educação profissional.

Assim, a pesquisa em questão abordou o desempenho da fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra no IFMT – Campus Avançado Diamantino, começando pela percepção dos agentes envolvidos no acompanhamento da execução contratual. O estudo poderá auxiliar os gestores públicos a compreenderem melhor os obstáculos, efeitos e desafios que podem surgir no cotidiano da área de contratação de serviços, proporcionando um melhor embasamento para a tomada de decisões.

Por tudo quanto foi exposto, justifica-se a necessidade da realização da presente pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No presente capítulo, foi realizada uma revisão da literatura explorando temas cruciais para uma compreensão mais aprofundada do assunto em análise. Esses temas incluem: Administração Pública e Licitação, Contrato Administrativo, Terceirização na Contratação de Serviços na Administração Pública, e Gestão e Fiscalização de Contratos na Administração Pública.

2.1 Administração Pública e Licitação

A presença da Administração Pública se faz notar em todos os setores da sociedade. Segundo Granjeiro (2005, p. 47), a definição de Administração Pública pode ser compreendida da seguinte forma:

[...] conjunto de órgãos, entidades e funções instituídos para a consecução dos objetivos do governo, quais sejam: a satisfação dos interesses públicos em geral e a prosperidade social.

A partir de uma abordagem mais ampla, Alexandrino e Paulo (2016) argumentam que a Administração Pública compreende os órgãos de governo, incluindo suas funções políticas, e também os órgãos e entidades jurídicas dedicados a funções puramente administrativas.

Sob um enfoque mais orientado para o resultado final, de acordo com a explicação de Marinela (2006, p. 19):

[...] a Administração Pública, enquanto atividade administrativa, é de múnus público, para quem a exerce, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade para a perseguição de outros interesses.

Visando alcançar o interesse público, a Administração Pública emprega a celebração de Contratos Administrativos, que, conforme Brasil (1993), são caracterizados por:

[...] todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas (Brasil, 1993, Art. 2º)

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), assim como outras instituições públicas de ensino superior, realizam aquisições de materiais para suprir suas

necessidades operacionais. Da mesma forma, para atender a outras demandas, recorrem a contratações para obter serviços que não estão disponíveis em suas instalações ou em sua estrutura organizacional, mas são indispensáveis para garantir seu adequado funcionamento e cumprimento de suas finalidades. A contratação de obras também é uma prática comum e rotineira, necessária para a manutenção de suas instalações físicas e expansão da infraestrutura, visando aprimorar a prestação de serviços públicos à sociedade (Lima, 2017).

Todavia, como destacado por Mello (2010, p. 524):

Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação.

Em outros termos, em razão de estarem vinculadas ao regime jurídico administrativo, essas entidades mencionadas, enquanto parte integrante da administração pública, devem seguir as normas inerentes às suas condições jurídicas. Isso significa que não têm a prerrogativa de efetuar suas compras e contratações públicas de maneira irrestrita, mas, em regra, devem ser precedidas de licitação pública, conforme o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal: “Art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” e, também, ao seguinte:

[...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Quando se trata de compras públicas, é necessário considerar que a realização de licitações públicas em suas várias modalidades é a prática predominante. Assim, a compra direta por meio de dispensa ou inexigibilidade é uma exceção, aspecto que não foi abordado pela pesquisa.

Conforme a definição de Meirelles (1998), a licitação é caracterizada como o procedimento administrativo no qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa para a formalização do contrato de seu interesse.

Segundo Mello (2010, p. 532), a licitação pode ser definida como:

Licitação — em suma síntese — é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Di Pietro (2012, p. 371) conceitua a licitação considerando os objetivos estipulados no art. 3º da Lei nº 8.666/93, como:

[...] licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes.

Meirelles (1998) define a licitação como o procedimento administrativo em que a Administração Pública opta pela proposta mais vantajosa para a formalização do contrato de seu interesse.

[...] licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes.

De acordo com Mello (2006, p. 513), os princípios da licitação podem ser definidos nos termos da Lei nº 8.666/93 da seguinte forma:

A Lei 8.666, de 21.06.93, no art. 3º, dispõe, que as licitações serão processadas e julgadas na conformidade dos seguintes princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Ao nosso ver, os princípios cardeais da licitação poderiam ser resumidos nos seguintes: a) competitividade, b) isonomia; c) publicidade, d) respeito às condições prefixadas no edital; e e) possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios

anteriores. Afora o princípio da competitividade, que, embora não mencionado especificamente pela lei em tal qualidade, é da essência da licitação (tanto que a lei o encarece em alguns dispositivos, como no art. 3º, § 1º, I, e no art. 90), todos descendem do princípio da isonomia, pois são requisitos necessários para garantir-lhe a existência.

Após a finalização do processo licitatório ou dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, a Administração tomará as providências necessárias para a celebração do contrato administrativo correspondente (Brasil, 2010).

Na sequência, a Figura 1 ilustra as fases dos processos de contratações e compras no setor público, visando ao interesse público, segundo a visão de Di Pietro (2012).

Figura 1 - Processo das contratações e compras no setor público



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Di Pietro (2012)

É por meio do Contrato Administrativo que se formalizam os direitos, deveres e responsabilidades da Administração Pública e do particular contratado.

2.2 Contrato Administrativo

Abordando contratos, Meirelles (2010, p. 205) esclarece que:

Contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam às prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se

obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei.

Ao tratar do tema, Di Pietro (2012) estabelece inicialmente uma distinção simples entre contratos privados e contratos administrativos. Nos contratos privados, a horizontalidade é característica, com as partes contratantes em situações jurídicas semelhantes. Por sua vez, nos contratos administrativos, destaca-se a verticalidade, pois a Administração Pública, devido ao seu poder público, situa-se acima dos particulares com quem contrata.

Com o propósito de facilitar a compreensão do objeto de estudo, torna-se essencial fornecer uma conceituação do Contrato Administrativo.

Conforme estabelecido pelo artigo 2º da Lei nº 8.666/93, contrato administrativo é definido como o acordo formal entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, no qual há um consenso para a constituição de um vínculo e a determinação de obrigações recíprocas (Brasil, 1993).

No contexto dos contratos administrativos, Justen Filho (2014, p. 175) os define como pactos firmados entre a Administração Pública e um particular, com predomínio das normas do direito público, cujo objeto está relacionado a uma atividade que, de alguma forma, atenda ao interesse público.

Segundo Granjeiro (2005), a concepção do Contrato Administrativo abarca qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e indivíduos, onde há um acordo para estabelecer uma conexão e definir obrigações recíprocas, com a administração detendo a supremacia.

Gasparini (2011, p. 762) define o contrato administrativo da seguinte forma:

O ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do particular.

Nessa linha de raciocínio, Di Pietro (2008, p. 237) destaca que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob o regime de direito público, seja sob o regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão-somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas,

públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

No âmbito dos contratos administrativos, as "cláusulas exorbitantes" ou "cláusulas de privilégios" constituem um grande diferencial. Essas cláusulas extrapolam as características comuns dos contratos privados, proporcionando prerrogativas e vantagens à Administração Pública em relação ao contratado. Um exemplo notável é o poder-dever conferido à Administração Pública de designar um agente para fiscalizar e acompanhar toda a execução contratual. No ordenamento jurídico, essas cláusulas são abordadas de maneira genérica no Art. 58 da Lei 8.666/93, incluindo, entre outras, as seguintes prerrogativas (Brasil, 1993, Art. 58, V):

- 1) Alteração unilateral do contrato: o art. 58, I, da Lei 8.666/93 permite que a Administração altere cláusulas do contrato unilateralmente, sem o prévio consentimento do particular, com a finalidade de melhor adequá-lo aos interesses públicos. O art. 65, I, por sua vez, estabelece os casos e o modo como se processa essa alteração.
- 2) Rescisão unilateral: a Administração poderá rescindir unilateralmente o contrato administrativo, antes do prazo previsto, e por interesse público, ou ainda por descumprimento de cláusulas contratuais pelo contratado, com a devida motivação e, principalmente, com a oportunidade do contraditório e ampla defesa do contratado, nos termos do art. 58, II, e Art. 78 e 79 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- 3) Fiscalização: conforme o art. 58, III combinado com o art. 67 da Lei 8.666/93, a Administração tem o dever-poder de nomear um agente da Administração Pública para fiscalizar e acompanhar toda a execução contratual.
- 4) Aplicações de sanções: trata-se da possibilidade de Administração, direta e unilateralmente, portanto sem precisar recorrer ao Poder Judiciário, impor sanções ao contratado por descumprimento – parcial ou integral – do contrato administrativo, mas desde que assegurando a prévia defesa do contratado. As sanções são a advertência (Art. 87, I), a multa (art. 87, II), a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos (Art. 87, III), e, por fim, a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade (Art. 87, IV).
- 5) Ocupação provisória: nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

2.3 Contratação de Serviços na Administração Pública - Terceirização

Junquillo (2010) fornece uma definição conceitual e simplificada da terceirização, descrevendo-a como um processo em que empresas ou organizações estabelecem contratos com

outras empresas para a delegação de atividades específicas, possibilitando que as primeiras se concentrem em suas atividades principais.

Sob uma ótica semântica, de acordo com a versão digital do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa do Instituto Antônio Houaiss (Houaiss, 2009, n.p), terceirização é:

[...] forma de organização estrutural que permite a uma empresa transferir a outra suas atividades-meio, proporcionando maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a administração.

Para Furtado *et al.* (2019, p. 35)

A terceirização durante muitos anos se caracterizou como uma forma de organização estrutural em que uma empresa transfere a outra algumas de suas atividades relacionadas a sua área-meio, assim entendida como aquelas atividades consideradas acessórias, complementares, ou seja, não é a atividade principal de quem está repassando.

No campo da administração de empresas, a prática da terceirização teve origem nos Estados Unidos na década de 1940, durante a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, toda a capacidade industrial foi voltada para a produção bélica. Com o enfoque na fabricação de armamentos, surgiu a ideia de que atividades de apoio poderiam ser delegadas a outras empresas contratadas (Jeremias; Beuren, 1997).

De acordo com Senhoras (2013), a partir desse ponto, esse modelo de contratação passou a ser utilizado em diversos países que necessitavam direcionar seus esforços para as atividades principais, terceirizando as funções de suporte organizacional, visando a redução de custos, mitigação de riscos e melhoria na execução do trabalho.

O modelo de aplicação da terceirização no Brasil seguiu, mesmo que de maneira tardia, uma tendência global que visava criar mecanismos para enfrentar a crise do capitalismo, afetando tanto os setores privados quanto o público. Marcelino e Cavalcante (2012) destacam que a adoção da terceirização teve destaque no Brasil na década de 1990 com a implementação do Plano Real. Similarmente a outras partes do mundo, a terceirização tinha como foco principal a redução de custos em um ambiente econômico de liberalização comercial e financeira, acompanhado da diminuição da expansão produtiva.

No Brasil, a terceirização começou a se desenvolver na década de 1950, período de industrialização, e ganhou relevância acentuada a partir dos anos 1970 (Tadeu; Guimarães,

2017). Inicialmente, esse fenômeno emergiu no setor privado e, posteriormente, se estendeu para a administração pública.

A terminologia "terceirização" foi introduzida pela primeira vez no Decreto Lei nº 200/1967, que tratava da organização da Administração Pública Federal e estabelecia as bases para a Reforma Administrativa, permitindo a contratação de empresas terceirizadas (Brasil, 1967).

A promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967 conferiu à Administração Pública a faculdade de terceirizar serviços e adquirir materiais (Brasil, 1967). Essa mudança demandou da Administração Pública uma adaptação às novas normas legais, decorrentes da Constituição Federal, especialmente no que concerne ao princípio da impessoalidade. O princípio da impessoalidade estabelece que as contratações devem observar o devido processo licitatório, garantindo igualdade de condições entre os concorrentes. Nesse sentido, o artigo 37, XXI, da CF/88 dispõe que:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivadas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações [...] (Brasil, 1988).

Ainda, o artigo 3º da Lei nº 8.666/83 alude que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como resultado de uma imposição constitucional na Administração Pública Brasileira, a maneira de contratar foi normatizada pela lei nº 8.666/1993, que definiu regras para licitações e contratos em âmbito federal, estadual, distrital e municipal (Brasil, 1993).

De acordo com Martins (2018, p. 185), no contexto do crescimento da terceirização na Administração Pública, posterior à implementação da lei de licitações, que instituiu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, o Decreto nº 2.271/1997, regulamentando as

normas para a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, especificou alguns serviços suscetíveis de serem realizados de maneira indireta:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Contudo, o Decreto nº 9.507/2018 veda a terceirização de serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional, considerados estratégicos para o órgão ou entidade, como atividades relacionadas à outorga de serviços e à aplicação de sanções em categorias funcionais abrangidas no plano de cargos do órgão. Isso representa uma clara expansão da terceirização:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

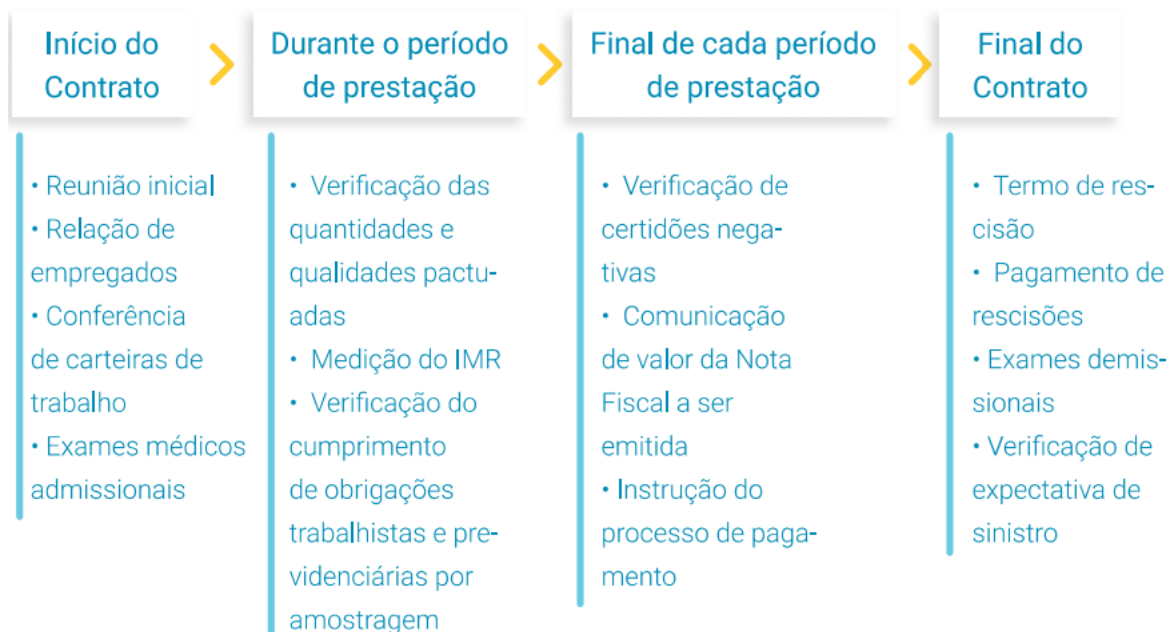
§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Sendo assim, na medida em que não entrem em conflito com as normas constantes no Decreto nº 9.507/2018, as demais atividades podem ser objeto de terceirização, abrangendo até mesmo aquelas desempenhadas nos setores administrativos das instituições públicas.

2.4 Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública

Na administração pública, os processos de contratação não estão concluídos com a homologação do processo licitatório. Concluído o certame, é incumbência da administração gerir o contrato administrativo resultante, ou seja, administrar aquilo que foi contratado (Salém, 2017). Contudo, após essa fase, é essencial que a administração dedique atenção à execução do objeto contratado, conforme o fluxo delineado na Figura 2.

Figura 2 - Exemplo de fluxo de fiscalização de contratos



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2018)

Para monitorar a execução do contrato, é crucial que a administração, por meio de um ato específico, nomeie um agente público para atuar como seu representante perante a empresa terceirizada (Brasil, 1993). A figura do fiscal do contrato emerge a partir dessa designação.

A justificativa para essa obrigatoriedade está fundamentada na Lei nº 8666/1993, conforme disposto em seu artigo 67, como segue:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (Brasil, 1993).

Em relação às orientações para a gestão e fiscalização de contratos administrativos, o Decreto nº 9.507 de 2018 (Brasil, 2018), que versa sobre as atividades de execução na Administração Pública, define os objetivos e habilidades a serem perseguidos nessas práticas. Os artigos 10 e 11 do mencionado decreto esclarecem as abordagens gerais para o cumprimento dessa função, como indicado abaixo:

Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:

I - Aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;

II - Verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e III - Prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto.

Art. 11. A gestão e a fiscalização de que trata o art. 10 competem ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário e, se necessário, poderá ter o auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada (Brasil, 2018).

Como caracterizado por Costa (2013), o fiscal de contrato é a pessoa ligada à Administração e formalmente incumbida de monitorar a execução do contrato. Suas atribuições englobam o registro sistemático de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato e a definição das medidas necessárias para corrigir faltas ou defeitos identificados.

No contexto da conceituação de gestão e fiscalização de contratos administrativos, a Instrução Normativa nº 05/2017 é o principal instrumento normativo que regula as contratações de serviços na Administração Pública, definindo que:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (Brasil, 2017).

Meirelles (2010, p. 235) conceitua que o objetivo central da atividade de fiscalização contratual é:

[...] assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações, se existentes.

A Lei de Licitações não fez uma clara diferenciação entre o gestor e o fiscal do contrato; por outro lado, a IN nº 02/2008, em seu art. nº 31, § 2º, menciona três figuras administrativas incumbidas do acompanhamento e fiscalização dos contratos:

- I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual; (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013);
- II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013);
- III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013) (Brasil, 2008).

A Figura 3 foi elaborada para proporcionar uma visualização mais precisa desse entendimento.

Figura 3 - Escopo de atuação do Gestor e do Fiscal no contrato



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2008)

Importa ressaltar que, segundo a IN 02/2008, as funções do gestor e do fiscal do contrato, embora interligadas, são distintas, pois a gestão diz respeito à administração integral do contrato, ao passo que a fiscalização se concentra no acompanhamento da execução do objeto.

O Quadro 01, baseado na IN 02/2008, esquematiza as principais disparidades de perfil e função entre gestores e fiscais de contratos administrativos.

Quadro 01 - Distinção das funções de gestor e fiscal

GESTOR	FISCAL
Gerente, administrador	Examinador, averiguador da execução
Atua durante toda a vigência contratual, desde a implantação até após o encerramento	Atua na fase de execução do contrato
Nível tático	Nível operacional
Administra para que o objeto contratual seja executado na sua totalidade	Acompanha as atividades técnicas para a exata execução contratual
Atua nos processos decisórios de andamento do contrato e cuida dos incidentes administrativos	Relata as causas de incidentes, emite parecer diante das irregularidades e inconsistências técnicas

Fonte: DNIT (2020, p. 10)

2.5 Estudos anteriores relacionados aos fatores que afetam a gestão e fiscalização contratual

Com o intuito de promover a reflexão sobre os objetivos desta pesquisa, compilamos nesta seção uma série de estudos que abordam a fiscalização de contratos administrativos em IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). A extensão dos estudos dedicados à temática da terceirização na Administração Pública ressalta a relevância dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra na organização administrativa das instituições públicas brasileiras.

Sendo assim, foi realizado um levantamento de trabalhos acadêmicos cujos temas estão relacionados ao presente estudo, onde serviram de fundamento para o desenvolvimento da pesquisa.

Conforme demonstrado no Quadro 02, há vários trabalhos acadêmicos que se debruçaram no estudo da gestão e fiscalização de contratos nas Instituições Federais de Ensino Superior, o que enriquece o tema.

Os estudos relacionados investigam as questões em torno da fiscalização de contratos administrativos, analisando as diferentes dimensões que constituem e exercem influência sobre a gestão e fiscalização desses contratos. Esses trabalhos foram essenciais como base para a concepção desta dissertação.

A fim de enriquecer o panorama de informações e possibilitar uma compreensão mais abrangente do objeto desta pesquisa, é fundamental apresentar as experiências e descobertas relevantes provenientes de outros trabalhos acadêmicos.

Quadro 02 – Trabalhos acadêmicos sobre fatores influentes na gestão e fiscalização (Continua)

AUTOR	ANO	ENTIDADE	TÍTULO	OBJETIVO
Lima, L. V. A.	2021 (Dissertação)	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Contratos Administrativos: Um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN	Compreender os entraves à gestão e à fiscalização dos contratos continuados, no âmbito do IFRN.
Kinczeski, G. N.	2020 (Dissertação)	Universidade Federal de Santa Catarina	Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de Instituições Públicas Federais.	Analisar os fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de Instituições Públicas Federais.
Lima, A. V. G.	2017 (Projeto de Intervenção - Mestrado)	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN	Melhoramento dos processos administrativos e a implementação de ferramentas informatizadas que possibilitem um acompanhamento mais eficiente dos contratos de terceirização pela DGC
Soares, R. J. B.	2015 (Dissertação)	Universidade Federal Fluminense	Enriquecendo a gestão da fiscalização de contratos via gestão do conhecimento: o caso de uma instituição federal de ensino	Propor melhorias no processo de gestão de contratos com a intenção de oferecer sugestões para melhores condições de gestão e fiscalização de contratos de serviços continuados
Monteiro, J. R.	2020 (Dissertação)	Universidade de Brasília - UNB	Terceirização na universidade pública: Limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UNB	Apontar se a execução dos serviços terceirizados na Universidade de Brasília é realmente necessária e se a execução é eficiente e com qualidade que atenda à comunidade acadêmica
Mota, A. F.	2017 (Dissertação)	Universidade Federal Da Bahia – UFBA	Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no – Campus Montes Claros	Identificar os fatores que se relacionam ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos do IFNMG – Campus Montes Claros.
Manarino, M. P.	2017 (Dissertação)	Universidade Federal de Juiz de Fora	Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo.	Analisar o modelo de gestão dos contratos de terceirização de mão de obra na UFJF e, em se encontrando eventuais falhas – especialmente no que tange ao monitoramento contratual –, investigar suas causas.

(continuação)

AUTOR	ANO	ENTIDADE	TÍTULO	OBJETIVO
Pereira, G. F. A.	2017 (Dissertação)	Universidade Federal de Juiz de Fora	Sistema de gestão de contratos continuados: uma análise das limitações enfrentadas na gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora.	Verificar como é feita a gestão de Contratos de Prestação de Serviços Continuados pela UFJF, visando identificar as limitações enfrentadas por seus gestores.
Rosa, A. M. A. S.	2017 (Dissertação)	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos fiscais de contratos.	Compreender como os fiscais de contratos do IFSC concebem o desenvolvimento da Política Institucional de Fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada.
Assunção, L. L. R.	2018 (Dissertação)	Instituto Federal Farroupilha	Gestão Administrativa do Instituto Federal Farroupilha Campus Santo Augusto: a capacitação profissional dos gestores de contratos e fiscais de contratos como meio de prevenir a responsabilização subsidiária em ações judiciais trabalhistas de contratos de serviços terceirizados com mão de obra cedida.	Discutir de que forma a capacitação e a preparação profissional dos gestores de contratos e fiscais de contrato podem contribuir para a prevenção da responsabilização subsidiária do Instituto Federal Farroupilha Campus Santo Augusto junto à Justiça do Trabalho.
Rocha, W. G.; Melo, A. A. O.	2018 (Artigo)	Universidade Federal de Viçosa, Campus-sede	Gestão de contratos: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior à luz da teoria dos custos de transação.	Identificar situações que favorecem a majoração ou redução dos custos de transação, nos contratos de terceirização de mão de obra de uma instituição pública de ensino superior, sob a ótica da teoria dos custos de transação.
Marinho, R. C. P. et al.	2018 (Artigo)	Universidade Federal de Viçosa, Campus-sede	Gestão de contratos: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior à luz da teoria dos custos de transação.	Identificar situações que favorecem a majoração ou redução dos custos de transação, nos contratos de terceirização de mão de obra de uma instituição pública de ensino superior, sob a ótica da teoria dos custos de transação.
Mantovan i, G. V. S.	2019 (Intervenção)	Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados	Fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD.	Propor um instrumento de fiscalização administrativa de contratos de prestação de serviços terceirizados do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados.
Pires, A. M. O. S.	2020 (Dissertação)	Universidades Federais Mineiras	Fiscalização de contratos: Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras.	Compreender a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional direcionados ao cumprimento dessa função.

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da pesquisa (2023)

Dentro do conjunto de estudos acadêmicos citados, uma parcela significativa tem como foco principal de análise os fatores que influenciam a gestão e fiscalização de contratos administrativos. Exemplificando, destacam-se as dissertações elaboradas por Kinczeski (2020) e Mota (2017).

No estudo realizado por Kinczeski (2020), ao abranger diversas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), são elencados vários fatores que podem influenciar as atividades dos agentes fiscalizadores. Alguns desses fatores incluem: falta de segregação de funções ou impossibilidade de dedicação exclusiva dos servidores para essas atribuições, carência de capacitação adequada, desconhecimento do arcabouço legal que envolve a fiscalização de contratos terceirizados, inexperiência, falta de conhecimento técnico, ausência de comunicação prévia à designação e acúmulo de contratos.

Na dissertação elaborada por Mota (2017), em um estudo restrito ao Campus de Montes Claros do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, são identificados elementos passíveis de influenciar na fiscalização contratual. Alguns desses elementos incluem: excesso de atividades inerentes ao cargo, aliadas às atribuições de fiscalização; sobrecarga de múltiplas fiscalizações de contratos para os mesmos servidores; ausência de uniformização nos métodos de acompanhamento dos contratos; e falta de um método específico para o registro das informações relacionadas ao acompanhamento e controle da fiscalização. Importa destacar também que o Roteiro de Entrevista utilizado nesta pesquisa foi adaptado do modelo concebido por Mota (2017) para a gestão e fiscalização no IFNMG.

Vale destacar, dentre os trabalhos que abordam os fatores que influenciam na fiscalização, a contribuição do estudo acadêmico realizado por Lima (2021), que se concentrou na gestão e fiscalização no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN).

No estudo conduzido por Lima (2021), a ênfase foi na análise dos entraves enfrentados na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra na instituição de ensino em questão. Essa dissertação foi fundamental como referência orientadora para o presente estudo.

No estudo conduzido por Lima (2021), é evidenciado que a falta de procedimentos internos claros é um fator de grande relevância. De acordo com o autor, a inexistência de manuais para a fiscalização de contratos, os quais deveriam regular a execução de procedimentos, está intimamente ligada a um problema mais abrangente: a execução de tarefas de forma não padronizada (Lima, 2021).

Outro obstáculo frequentemente mencionado é a carência de servidores exclusivamente dedicados a essa atividade (Kinczeski, 2020).

Uma outra consideração relevante é que a fiscalização eficaz requer dos agentes participantes uma extensa gama de conhecimentos e habilidades, abrangendo aspectos previdenciários, trabalhistas, proficiência em cálculos, e métodos de avaliação dos serviços realizados (Santos, 2013; Rosa, 2017).

Percebe-se que a maioria dos trabalhos acadêmicos listados no quadro 2 baseiam-se predominantemente em experiências e observações, ilustrando situações encontradas em Instituições Federais de Ensino Superior ou organizações similares. Os autores destacam que os gestores e fiscais possuem uma visão refinada do objeto de estudo e que, a partir desse conhecimento, é possível aprimorar e instrumentalizar a administração pública em relação ao tema estudado, dada a vasta experiência empírica que possuem (Pires, 2020).

O exame dos trabalhos acadêmicos listados acima sugere que os desafios na gestão e fiscalização de contratos continuados são comuns nas instituições federais de ensino. A percepção dos atores envolvidos no processo de fiscalização é repetida em diversos estudos, destacando aspectos como a falta de capacitação dos participantes, a ausência de manuais específicos para a gestão e fiscalização de contratos, a carga excessiva de trabalho dos gestores e fiscais, a falta de padronização nos procedimentos e a ausência de participação na elaboração do Termo de Referência (Lima, 2021; Kinczeski, 2020; Soares, 2015).

Prosseguindo nessa linha, os autores também assinalam a ausência de métodos padronizados para avaliação do serviço prestado, escasso comprometimento dos envolvidos na gestão e fiscalização de contratos, falta de conhecimento da legislação, carência de um setor dedicado à gestão e fiscalização de contratos, ausência de sistema informatizado, equipe reduzida, dificuldade de entendimento das peças que compõem o processo de contratação, problemas na comunicação, carência de mecanismos de controle e ausência de um setor de apoio à fiscalização (Monteiro, 2020; Mota, 2017; Pereira, 2017; Rosa, 2017; Marinho; Pires, 2020; Silva, 2015).

No geral, os estudos abordam principalmente a visão dos fiscais de contratos. Neste estudo, será explorada também a perspectiva dos gestores de contratos do IFMT – Campus Avançado Diamantino.

Visando esse propósito, a questão da falta de capacitação dos agentes é abordada de forma recorrente, sendo identificada pelos autores como um dos principais obstáculos à gestão

e fiscalização de contratos nas entidades estudadas. A capacitação das equipes é sugerida como a primeira alternativa para superar esse desafio (Pereira, 2017; Monteiro, 2020; Lapa, 2015; Manarino, 2017; Soares, 2015; Lima, 2017; Assunção, 2018; Rocha; Melo, 2018; Mantovani, 2019).

Na sequência, serão delineados os procedimentos metodológicos utilizados na execução da pesquisa.

3. METODOLOGIA

Segundo a perspectiva de Prodanov e Freitas (2013), a metodologia consiste em um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos cujo propósito é a obtenção de conhecimento. Marconi e Lakatos (2003) expandem essa definição, descrevendo-a como um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que capacitam os pesquisadores a alcançar, com maior segurança e autonomia, a produção de conhecimento válido e verdadeiro. Thomas (2020), em seu entendimento, concebe a metodologia como as ferramentas que o pesquisador utiliza para conduzir sua investigação.

Esta seção abordará as práticas metodológicas adotadas para conduzir esta pesquisa, com o propósito de alcançar os objetivos geral e específicos estipulados. Foi dada ênfase à abordagem e tipologia adotadas, ao objeto de estudo, ao contexto e aos participantes da pesquisa, bem como às fontes de dados, métodos de coleta e procedimentos de análise, os quais serão detalhados nas próximas etapas.

3.1 Tipologia da pesquisa

Segundo Silva e Menezes (2001), pesquisa é um conjunto articulado de atividades voltadas para a compreensão de um fenômeno específico. Para isso, são adotados procedimentos racionais e sistemáticos que garantem a fidedignidade dos resultados obtidos. A pesquisa se mostra indispensável diante da escassez de informações ou da exigência de maior conhecimento sobre determinado tema.

A presente pesquisa é classificada em termos de sua finalidade como descritiva, que, como indicado por Fonseca (2009), visa a descrever uma realidade conforme se apresenta, compreendendo-a e interpretando-a por meio da observação, registro e análise de fatos ou fenômenos. Existem muitos estudos que se enquadram nessa classificação, com o uso de técnicas padronizadas para a coleta de dados sendo uma de suas características distintivas.

Este estudo cumpre esta proposta, pois buscou analisar a percepção dos fiscais e gestores contratados para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFMT-DMT. A pesquisa focou no processo de fiscalização e nos aspectos críticos observados no acompanhamento da execução dos contratos do órgão durante o período de 2020 a 2022, sob a perspectiva dos envolvidos nessa fiscalização. Além disso, foram discutidos tanto o processo

de fiscalização quanto os pontos críticos no acompanhamento da execução dos contratos do órgão.

Em decorrência da abordagem descritiva adotada na pesquisa, a coleta de dados é conduzida de forma não intrusiva, sem envolvimento direto do pesquisador. Utilizando técnicas como observação participante e não participante, entrevistas, questionários e formulários, busca-se registrar a realidade objetivamente, sem qualquer manipulação ou interferência nos dados.

Dentro dessa ótica, conforme Prodanov (2013) explica, a pesquisa descritiva é conceituada como um método de investigação que se apoia na coleta e análise imparcial e objetiva de dados, sem a interferência direta do pesquisador. Utilizando técnicas específicas, como entrevistas, questionários, testes e observação, busca-se uma representação abrangente da realidade, sem a formulação de hipóteses ou a avaliação de relações causais. O autor ressalta a importância da pesquisa descritiva para adquirir um conhecimento profundo sobre um determinado tema, servindo como base para pesquisas futuras e para embasar a tomada de decisões.

Durante a coleta de dados, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas, as quais, de acordo com DiCicco-Bloom e Crabtree (2006), se distinguem por apresentarem um roteiro de perguntas abertas pré-definidas, com espaço para o surgimento de novas questões durante a entrevista. Essa abordagem possibilita que o entrevistador aprofunde os temas discutidos, adaptando-se às características individuais de cada participante e obtendo informações mais detalhadas e significativas para a pesquisa.

As entrevistas foram conduzidas com os servidores que desempenharam ou ainda desempenham funções na fiscalização dos contratos contínuos celebrados pelo IFMT-DMT durante o período compreendido entre 2020 e 2022. Esses contratos, por sua vez, possuem uma vigência mínima de um ano.

Para os propósitos desta pesquisa, foram abordados os contratos de serviços contínuos que permanecem em vigor ou que foram concluídos em um prazo não excedente a 12 (doze) meses de vigência na data da entrevista. A determinação desse período de doze meses foi fundamentada na consideração de que, em prazos superiores, os responsáveis pela fiscalização poderiam apresentar dificuldades substanciais em contribuir, dada a possibilidade de não recordarem detalhes pormenorizados referentes à supervisão.

De acordo com Yin (2016), a presente pesquisa se enquadra também como um estudo de caso, tendo em vista que foi desenvolvida a partir de análise detalhada da organização escolhida, IFMT-DMT. Considerando as características desta pesquisa é possível enquadrá-la, ainda, nas seguintes categorias: a) pesquisa de campo, uma vez que todo o processo investigativo foi realizado no próprio local de pesquisa; b) documental, considerando-se o fato de que houve investigação em instrumentos contratuais e legislações específicas; e c) bibliográfica, julgando que, para dar embasamento e consistência ao estudo, foi realizada investigação em livros, publicações especializadas e materiais disponibilizados na internet sobre diversos assuntos que rodeiam a terceirização e a fiscalização de contratos.

A pesquisa apresentada é, ainda, qualitativa, conforme a classificação de Roesch (2010), sendo especialmente adequada para avaliação formativa, focada na melhoria da efetividade de programas ou, quando apropriado, na formulação de planos.

De acordo com Flick (2009) a pesquisa qualitativa usa o texto como material empírico (em vez de números), está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo, partindo da noção da construção social das realidades em estudo. Para esta pesquisa, será utilizada algumas perguntas norteadoras para entrevista com os participantes.

Ainda, de acordo com Creswell e Creswell (2021) a ideia por trás da pesquisa qualitativa é a seleção intencional dos participantes ou dos locais que podem auxiliar de forma mais efetiva o pesquisador no entendimento do problema e da questão de pesquisa, que, neste caso específico, são os fiscais e gestores dos contratos de prestação de serviços.

Para uma melhor visibilidade da tipologia da pesquisa elaborou-se o Quadro 3.

Quadro 3: Classificação da pesquisa

Aspecto	Classificação
Quanto aos objetivos	Descritiva - é aquela que tem como método de investigação a coleta e análise de dados de forma imparcial e objetiva, sem interferência do pesquisador. Através de técnicas específicas, como entrevistas, questionários, testes e observação, busca-se mapear a realidade em sua totalidade descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis (Kinzenski, 2020)
Quanto aos procedimentos técnicos	pesquisa bibliográfica: é aquela que utiliza material escrito / gravado, mecânica ou eletronicamente. São consideradas fontes bibliográficas os livros (de leitura corrente ou de referência, tais como dicionários, enciclopédias, anuários etc.), as publicações periódicas (jornais, revistas, panfletos etc.), fitas gravadas de áudio e vídeo, páginas de web sites, relatórios de simpósios / seminários, anais de congressos etc.; (Yin, 2016). pesquisa documental: utiliza fontes de informação que ainda não receberam organização, tratamento analítico e publicação, como tabelas estatísticas, relatórios de empresas, documentos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos, fotografias, epitáfios, obras originais de qualquer natureza, correspondência pessoal ou comercial etc.; (Yin, 2016).

	estudo de caso: quando se deseja estudar com profundidade os diversos aspectos característicos de um determinado objeto de pesquisa restrito; (Yin, 2016).
Quanto ao objeto	pesquisa de campo: não tem como objetivo produzir ou reproduzir os fenômenos estudados. A coleta de dados é efetuada em campo, onde ocorrem espontaneamente os fenômenos. É desenvolvida principalmente nas Ciências Sociais (Sociologia, Psicologia, Política, Economia, Antropologia) (Yin, 2016).
Quanto à abordagem do problema	Pesquisa qualitativa: é apropriada para a avaliação formativa, tratando-se de melhorar a efetividade de programas, ou mesmo, quando é o caso, da proposição de planos; Roesch (2010).

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Com o intuito de atingir tal fim, foi realizada uma análise de conteúdo das entrevistas dos 8 (oito) participantes, fiscais e gestores de contrato. Para Bardin (2011) a análise de conteúdo permite obter, por meio de um conjunto de técnicas de análise das comunicações, a descrição do conteúdo das mensagens ou indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção, por exemplo. Além disso, foram realizadas observações diretas de situações específicas relacionadas às atividades e à estrutura destinada a esses profissionais, juntamente com a análise de documentos institucionais. Tal fato, permite ainda constar uma triangulação nos dados pois, segundo Flick (2009) a triangulação também pode oferecer novas formas de comparação em um estudo e trazer novas necessidades para se planejar essa comparação uma vez que por exemplo, trabalhou-se com amostragem de pessoas para entrevistas e situações para observação, além dos documentos dos contratos.

3.1.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Os participantes desta pesquisa foram os servidores ativos do IFMT-DMT que ocuparam os cargos de gestores/fiscais de contratos de serviços terceirizados firmados pela instituição, no período compreendido entre 2020 e 2022. Essa seleção foi realizada a partir da consulta à planilha eletrônica de Controle de Contratos, fornecida pela Pró-reitora de Administração - PROAD do IFMT.

Com base na planilha, foi identificado um total de 4 (quatro) contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra durante os anos de 2020 a 2022. Esses contratos envolveram 8 fiscais e/ou gestores de contratos diferentes, incluindo titulares e substitutos. A coleta de informações sobre o número de fiscais/gestores foi realizada por meio de consultas individuais por contrato no Sistema Unificado de Administração Pública do IFMT (SUAP/IFMT), especificamente no módulo contrato, na aba fiscais. Foram consideradas apenas as movimentações de nomeações, substituições e destituições de fiscais e gestores durante o período mencionado. Em seguida, os dados foram transferidos para uma planilha eletrônica, onde foram consolidados e contabilizados. Dada a extensão do grupo de fiscais/gestores de

contratos, a escolha foi focar nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, resultando em uma amostra por conveniência de 8 servidores para a aplicação das entrevistas.

A escolha de fiscais e/ou gestores para contratos continuados com dedicação exclusiva fundamenta-se na elevada complexidade associada a esse modelo de contratação. Esses contratos podem estender-se por até cinco anos, exigindo um controle mais rigoroso dos aspectos trabalhistas, previdenciários e fiscais. Adicionalmente, há o potencial de impor responsabilidade subsidiária à Administração e, por meio de ação regressiva, aos agentes envolvidos (AGU, 2017).

A seleção da amostra foi por conveniência, delimitada aos servidores envolvidos na operação, isto é, na execução da gestão e fiscalização de contratos. Como afirmado por Ishikawa (1993, p. 143), os trabalhadores da linha de frente desempenham um papel vital no sucesso do controle de qualidade, assumindo a responsabilidade pelo processo e possuindo um conhecimento detalhado dos fatos na "ponta da língua".

Dessa forma, as percepções dos fiscais e gestores de contratos sobre os fatores críticos em sua área de atuação são de importância vital. Além de estarem intimamente familiarizados com o problema, esses profissionais são os principais agentes em um processo de promover mudanças.

Vale ressaltar que as entrevistas foram conduzidas individualmente e com a devida autorização dos participantes. O total de tempo de gravação foi de 168 minutos, com uma média de 21 minutos por entrevistado. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas por meio de software para facilitar a análise, resultando em um total de 25 páginas de texto com espaçamento simples. Explicada a classificação do estudo, avança-se para a discussão sobre o desenho da pesquisa.

3.2 DESENHO DA PESQUISA

O Quadro 4 apresenta como foi o mecanismo para a consecução dos resultados, considerando seus objetivos gerais e específicos do presente estudo.

Quadro 4 - Mecanismos para o desenvolvimento da Pesquisa

Delimitação da Pesquisa	Desenvolvimento da pesquisa	Fonte de coleta de dados
Objetivo Geral: analisar a percepção dos fiscais e gestores contratuais de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFMT-DMT, no processo de 2020 a 2022.		

Objetivos Específicos	1	Identificar os princípios gerais da administração pública sobre a Gestão e Fiscalização de Contratos da Administração Pública;	O referencial teórico foi elaborado com base no tema da pesquisa, onde foram coletados dados primários e secundários com tratamento e análise descritiva.	Consulta aos documentos da instituição pesquisada, observações e análise dos dados obtidos através das entrevistas.
	2	Evidenciar o processo e os mecanismos de controle da gestão e fiscalização dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no IFMT-DMT aplicados atualmente;		
	3	Identificar fatores influenciadores na atuação de gestores e fiscais de serviços terceirizados no IFMT-DMT, explorando os pontos críticos na execução dos contratos.		

Fonte: elaborado pelo autor

Tendo delineado os objetivos desta pesquisa, o Quadro 5 apresenta o desenho da pesquisa, esclarecendo o roteiro seguido para abordar os objetivos gerais e específicos deste estudo.

Quadro 5 - Desenho da pesquisa

1ª Etapa	Questão da pesquisa	Qual é a percepção dos fiscais e gestores contratuais na fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra no IFMT – Campus Avançado Diamantino?	
2ª Etapa	Referencial teórico	Contratos Administrativos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra	Fiscalização de Contratos
3ª Etapa	Preparação para a coleta dos dados	Definição das dimensões e variáveis, validação do instrumento de pesquisa	
4ª Etapa	Coleta dos dados	Aplicação da entrevista a 8 (oito) fiscais de contratos	
5ª Etapa	Análise dos dados	Análise dos dados obtidos através das entrevistas	
6ª Etapa	Considerações finais	Considerações finais obtidas a partir da análise dos dados	

Fonte: elaborado pelo autor

Tendo apresentado a forma de operacionalização e o desenho da pesquisa, passa-se para a seção seguinte que trata do lócus da pesquisa.

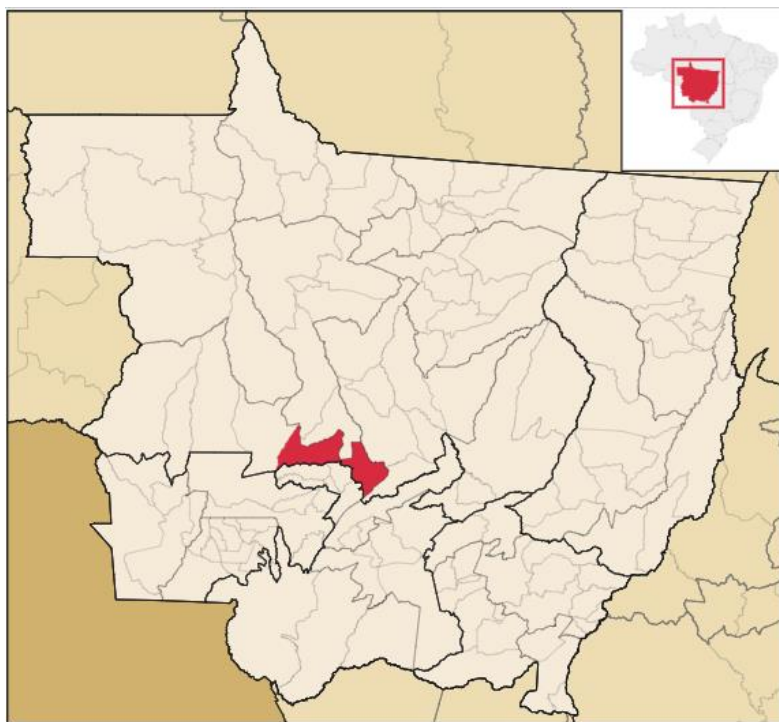
3.3 Lócus da pesquisa

Essa seção aborda sobre o lócus da pesquisa, no caso o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT - Campus Avançado Diamantino.

3.3.1 Caracterização do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT - Campus Avançado Diamantino

Legalizado por meio da Portaria de criação nº 505 de 10/06/2014, o IFMT – Campus Avançado Diamantino iniciou suas atividades no mesmo ano, com a missão de atender uma grande e próspera região, conforme apresentada na Figura 4, a qual contém a localização do município no Estado de Mato Grosso (IFMT, 2017).

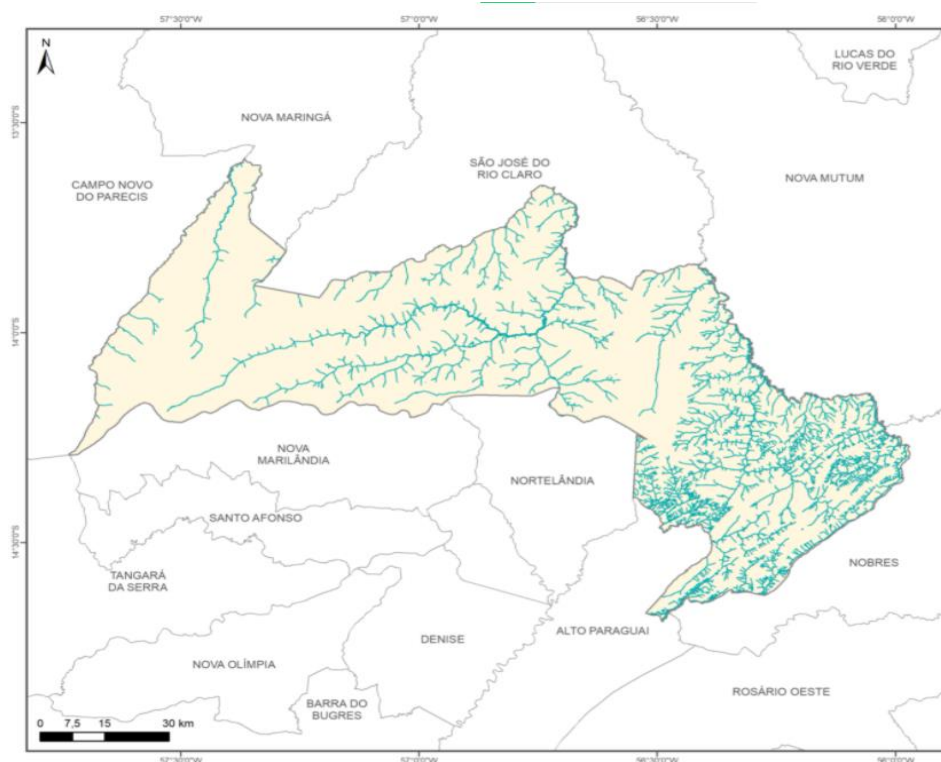
Figura 4 – Localização do Município de Diamantino no Estado de Mato Grosso



Fonte: IBGE (2019)

A Figura 5 apresenta os municípios circunvizinhos à cidade de Diamantino, distribuídos ao Norte (São José do Rio Claro, Nova Maringá e Nova Mutum); Sul (Alto Paraguai, Nortelândia e Nova Marilândia); Leste (Nobres); Oeste (Campo Novo dos Parecis) (IFMT, 2017).

Figura 5 – Municípios limítrofes a Diamantino



Fonte: IBGE (2019)

Atualmente, o campus conta com mais de 411 alunos matriculados nos cursos técnicos em Administração e Agricultura integrados ao ensino médio, além do curso superior de Licenciatura em Ciências Biológicas. A excelência do ensino foi comprovada pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM-2018/2019), que colocam o IFMT – Campus Avançado Diamantino como a 11ª escola pública em todo o estado e a melhor escola de Diamantino (IFMT, 2022).

3.3.2 Caracterização socioeconômica do município de Diamantino

De acordo com informações do IBGE (2023), Diamantino abrange uma área de 8.263,397 km², sendo o segundo maior município de sua região, ficando atrás apenas de Nova Maringá, que possui 11.553,479 km². O Censo Demográfico mais recente revela uma população total de 21.941 habitantes em Diamantino, sendo 11.697 na área urbana e 4.372 na área rural.

Segundo o IBGE (2023), em Diamantino, a população na faixa etária de adolescentes era de 1.958 indivíduos. No grupo de 15 a 29 anos, a cidade contava com 5.774 jovens. Já a faixa de 15 a 39 anos, que engloba o público-alvo do IFMT, totalizou 9.015 pessoas, representando 40,41% da população total.

A dinâmica econômica influenciou a formação de áreas com perspectivas distintas, evidenciando disparidades regionais. Nesse contexto, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma ferramenta analítica relevante. Segundo o IBGE (2023), Diamantino apresentou um IDH de 0,718, situando-se entre os melhores do estado, embora abaixo da média mato-grossense de 0,725 em 2022 (Tabela 1).

Tabela 1 - Municípios da limitrofes a Diamantino – Dados Gerais

MUNICÍPIO	ÁREA KM²	POPULAÇÃO	DENSIDADE	ESCOLARIZAÇÃO 6 A 14 ANOS	IDHM	RECEITAS (×1000)	PIB PER CAPITA
Alto Paraguai	1.847,35	8.009	4,34hab/km²	95,40%	0,638	21.877,68R\$	11.871,55
Nobres	3.908,74	15.492	3,96hab/km²	97,80%	0,699	56.299,84	53.556,22
Campo Novo do Parecis	9.428,59	45.899	4,87hab/km²	97,80%	0,734	165.989,41	127.547,83
Diamantino	8.263,40	21.941	2,66hab/km²	98,10%	0,718	95.669,47	151.414,28
Nortelândia	1.336,75	5.956	4,46	96,90%	0,702	22.510,42	35.978,29
Nova Marilândia	1.905,74	3.529	1,85hab/km²	99%	0,704	19.867,46	94.153,66
Nova Maringá	11.553,48	5.846	0,51hab/km²	95,90%	0,663	30.483,46	90.324,97
Nova Mutum	9.536,81	55.839	5,86hab/km²	97,20%	0,758	183.404,14	99.281,53
S. José do Rio Claro	4.525,30	14.911	3,30hab/km²	95,90%	0,682	54.746,68	53.007,98

Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE (2023)

Os indicadores educacionais revelaram a presença de 1.076 indivíduos sem alfabetização, juntamente com 6.761 pessoas de 15 a 39 anos que não estavam frequentando a escola (IBGE, 2023). A soma desses grupos resultou em 7.837 pessoas, correspondendo a 36,77% da população.

Com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 3.079.917.869,48, Diamantino se destacou como líder na região, conforme dados do IBGE em 2022. É notável que as atividades econômicas do município contribuíram para um PIB per capita de R\$ 151.414,28 (IBGE, 2023), o mais elevado na região. Esses números refletem a relevância das diversas atividades produtivas de Diamantino na geração de empregos.

O município de Diamantino se sobressaiu na geração de empregos, empregando 10.766 pessoas em suas atividades econômicas, de acordo com o IBGE em 2023, o maior contingente

na região. Os setores de agricultura, comércio, indústria, construção, administração pública e educação foram os principais impulsionadores, absorvendo 7.081 trabalhadores (IBGE, 2023), representando 65,77% da mão de obra do município.

As atividades econômicas relacionadas à agropecuária proporcionaram empregos para 2.487 pessoas (IBGE, 2023), um número expressivo para o município. Na produção agropecuária, destaca-se a relevância da soja (295.000 hectares plantados), milho (95.000 hectares plantados), algodão (30.000 hectares plantados) e sorgo (25.000 hectares plantados), cujas extensões de áreas evidenciam a importância do agronegócio para a economia de Diamantino.

Na economia de Diamantino, as lavouras frequentemente associadas à agricultura familiar, como arroz (3.500 hectares plantados), feijão (3.450 hectares plantados) e mandioca (120 hectares plantados), não tiveram um papel de destaque. Esses gêneros representaram apenas 1,52% da área total utilizada para a produção agrícola, que alcançou 464.377 hectares plantados em 2022 (IBGE, 2023). Isso demonstra que, apesar da importância desses cultivos para a alimentação das famílias, eles têm pouca influência nos indicadores econômicos do município.

O setor comercial se destacou como o segundo maior gerador de empregos em Diamantino, proporcionando trabalho para 1.386 pessoas. Em seguida, a indústria ocupou a terceira posição, empregando 983 pessoas. A construção civil, a administração pública e a educação também desempenharam papéis significativos na geração de empregos, com 812, 747 e 666 empregados, respectivamente (IBGE, 2023).

No IFMT-DMT, a equipe docente é composta por 25 professores, sendo 21 efetivos e 4 professores substitutos contratados. Essa estrutura resulta em uma média de 1 professor para cada 16 alunos (IFMT, 2023).

Em uma visão mais ampla, no município de Diamantino, considerando tanto a rede municipal quanto a estadual de educação, abrangendo instituições públicas e privadas, há um total de 4.136 alunos matriculados para o conjunto de 299 professores. Essa relação equivale a uma média de 13 alunos para cada professor no município (IBGE, 2023).

Desse modo, os professores do IFMT-DMT equivalem a cerca de 8% dos docentes na rede educacional da região.

3.4 População e amostra

No IFMT-DMT, a comunidade acadêmica abrange 411 estudantes, 21 docentes efetivos, 10 Técnicos Administrativos em Educação, 4 docentes substitutos e 19 terceirizados, contratados por empresas que oferecem serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (IFMT, 2023).

O conjunto de participantes desta pesquisa foi formado pelos 8 fiscais responsáveis pela supervisão de contratos de natureza continuada com dedicação de mão de obra. O escopo temporal compreenderá os contratos em vigor de 2020 a 2022, totalizando 4 contratos.

Para a definição da amostra, foram considerados os seguintes critérios: 1) ter sido fiscal de contratos contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra no IFMT-DMT, em vigência no período de 2020 a 2022; e 2) demonstrar interesse em participar da pesquisa.

3.5. Instrumento de coleta de dados

As informações necessárias para o desenvolvimento deste trabalho serão obtidas pela coleta de dados primários e secundários. Conforme definido por Mattar (1996, p. 197):

Dados primários: são aqueles que não foram antes coletados, estando ainda em posse dos pesquisados, e que são coletados com o propósito de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento. As fontes básicas de dados primários são: pesquisado (sic), pessoas que tenham informações sobre o pesquisado e situações similares.

Dados secundários: são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados e que estão catalogados à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados secundários são: a própria empresa, publicações, governos, instituições não governamentais e serviços padronizados de informações de marketing.

Para a obtenção de dados secundários, foi realizada uma busca em bancos de dados, revistas, artigos, livros, internet e outras fontes de informação semelhantes. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, com o intuito de investigar a percepção do processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra, considerando as diferentes perspectivas dos envolvidos nesses procedimentos.

Adicionalmente, a obtenção de dados secundários envolveu uma pesquisa no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), visando coletar informações sobre os contratos continuados com dedicação de mão de obra no IFMT-DMT. Paralelamente, foi encaminhada

uma solicitação formal à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) para obter os processos referentes aos contratos do IFMT-DMT.

No que tange à coleta de dados primários, foram entrevistados os 8 (oito) fiscais do órgão que preencheram os critérios da amostra para participação nesta pesquisa. As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com os servidores envolvidos na fiscalização dos contratos continuados celebrados pelo IFMT-DMT no período de 2020 a 2022, contratos estes com uma duração mínima de um ano. Optou-se pela aplicação de entrevistas semiestruturadas como método de coleta de dados. Esse instrumento foi ajustado com base no modelo utilizado por Mota (2017) em sua pesquisa sobre gestão e fiscalização de contratos no IFNMG. O roteiro de entrevista, apresentado no Anexo I, foi desenvolvido considerando sua abrangência suficiente para obter os elementos necessários para o estudo no IFMT-DMT.

De acordo com Marconi e Lakatos (2018), a escolha da entrevista em formato semiestruturado decorre da habilidade do pesquisador de realizar novos questionamentos com base nas respostas recebidas, possibilitando um aprofundamento em pontos identificados como relevantes para a pesquisa.

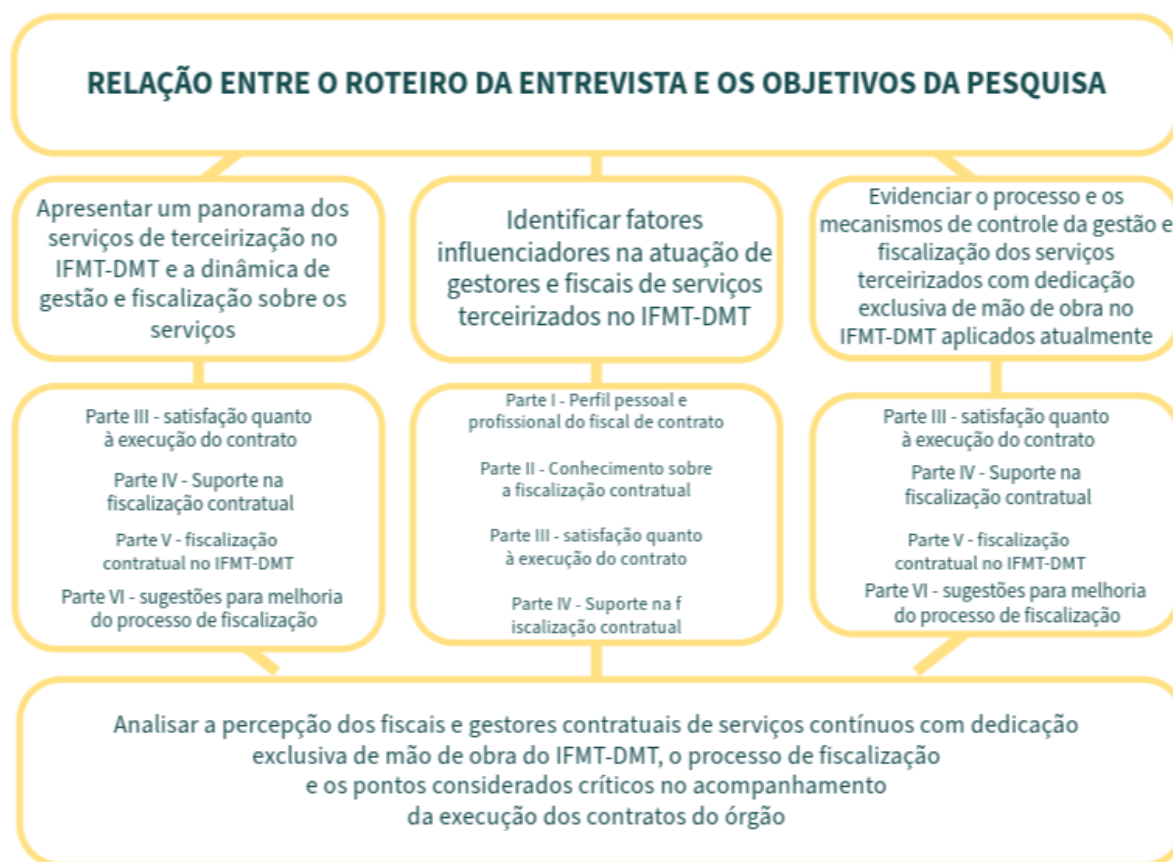
Para a condução desta entrevista, foi desenvolvido um roteiro composto por seis seções distintas. A primeira seção teve como objetivo adquirir uma compreensão abrangente do perfil pessoal e profissional do entrevistado. As seções subsequentes abordaram questões relacionadas ao conhecimento sobre a fiscalização contratual (parte II), a satisfação em relação à execução do contrato (parte III), o suporte na fiscalização contratual (parte IV), a fiscalização contratual no âmbito do IFMT-DMT (parte V) e, por fim, propostas de sugestões para aprimorar o processo de fiscalização (parte VI).

A entrevista está dividida em quatro seções, conforme apresentado na Figura 6.

Durante o intervalo de tempo compreendido entre 5 e 22 de dezembro de 2023, as entrevistas foram realizadas individualmente utilizando a plataforma digital *Meet*. Os participantes consentiram com a gravação das entrevistas, que apresentaram uma média de duração de 21 minutos, totalizando aproximadamente 168 minutos de gravação. Posteriormente, os vídeos foram transcritos fielmente por meio do software *transkriptor*, gerando um texto de 25 páginas com espaçamento simples.

A decisão de realizar as entrevistas por meio de plataformas digitais de reunião, como o *Meet*, é embasada pela sua eficiência em economizar tempo e reduzir custos, tornando-se uma abordagem vantajosa para a execução da pesquisa.

Figura 6 - Relação entre o roteiro da entrevista e os objetivos da pesquisa.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Para encerrar, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi enviado por e-mail para ser preenchido.

3.6 Tratamento dos dados

Para manter o anonimato dos participantes, as informações das entrevistas foram codificadas com o uso do termo "entrevistado" seguido de uma numeração sequencial após a transcrição. Adicionalmente, foi empregada uma codificação específica nas citações diretas com o intuito de preservar a identidade dos respondentes e simplificar a análise dos dados coletados.

Fundamentada na perspectiva de Bardin (2011), a análise de conteúdo engloba um conjunto de técnicas destinadas a investigar as comunicações, com a finalidade de descrever de maneira sistemática o conteúdo das mensagens e extrair indicadores, sejam eles quantitativos

ou não. Esses indicadores possibilitam a inferência de conhecimentos acerca das circunstâncias de produção e recepção das mensagens, denominadas variáveis inferidas.

Baseando-se nas orientações fornecidas por Walter e Bach (2015), a análise dos dados foi realizada utilizando o software ATLAS.ti 22 na sua versão gratuita. O ATLAS.ti destaca-se pela sua versatilidade e adaptabilidade em várias áreas de pesquisa, oferecendo uma ampla gama de ferramentas para análise. Essa plataforma permite a construção de redes semânticas que representam as relações entre as declarações dos entrevistados e os questionamentos da pesquisa, bem como a visualização gráfica das citações e comentários no Excel, juntamente com a elaboração de diversos tipos de relatórios.

4. DIAGNÓSTICO

O escopo desta pesquisa envolve os contratos de terceirização de mão de obra em andamento no IFMT-DMT, compreendendo o período de 2020 a 2022. Nesse sentido, cinco contratos ativos de terceirização de mão de obra no instituto são objeto de análise nesta pesquisa.

Segundo consta no Relatório de Gestão do exercício de 2022, considerando o total de R\$ 934.582,21 previstos para custeio durante o referido ano, o percentual de gastos com contratos continuados com locação de mão de obra foi de 48,75%; ou seja, foram empregados R\$ R\$ 455.589,36 (Quadro 7) apenas na contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra (IFMT, 2022). Com base no valor de gastos divulgados, constata-se que a instituição aloca uma parcela significativa do orçamento para contratações.

Por isso, um dos aspectos que foram considerados para a relevância desta pesquisa é o financeiro, uma vez que os dados institucionais revelam a existência de um impacto significativo das contratações de prestação de terceirização de mão de obra no orçamento do IFMT-DMT (IFMT, 2022).

Quadro 7 – Contratos de prestação de terceirização de mão de obra vigentes de 2020 a 2022

Nº CONT	CONTRATADA	VIGÊNCIA	OBJETO	VALOR R\$	% CUSTEIO
Nº 12/2021	SECURITY SEGURANÇA LTDA (00.332.087/0005-28)	2020/2022	Serviços continuados de vigilância desarmada	R\$ 202.560,00	21,67%
Nº 48/2020	RS CONSULTORIA E SERVICOS DE GESTAO EMPRESARIAL LTDA (06.350.648/0001-74)	2020/2022	Serviços continuados de limpeza, conservação, asseio	R\$ 183.000,00	19,58%
Nº 21/2020	Bela Vista Gestão de Recursos Humanos Eireli (15.014.790/0001-31)	2020/2022	Serviços continuados de Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 32.784,00	3,51%
Nº 05/2022	MD TERCEIRIZADOS EIRELI (28.872.136/0001-00)	2020/2022	Serviços continuados de Recepcionista	R\$ 37.245,36	3,99%
TOTAL				R\$ 455.589,36	48,75%

Fonte: elaborado pelo autor (2023), com base em IFMT (2023).

Outrossim, a regulamentação vigente estabelece que a administração pública tem a obrigação de monitorar a execução dessas contratações. Portanto, a atuação fiscalizadora visa obter resultados que promovam entregas mais eficientes para a instituição contratante. A gestão

e fiscalização contratual buscam cumprir o princípio da eficiência, tido como o mais moderno dos princípios constitucionais da administração pública (Brasil, 1988).

5. ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

Com o propósito de cumprir os objetivos que fundamentam sua gestão, os Institutos Federais, assim como outros entes federais, devem efetuar, de tempos em tempos, contratações para o pleno desenvolvimento de suas atribuições.

Nessa ótica, são celebrados contratos administrativos com empresas privadas, com o intuito de assegurar o fornecimento dos serviços necessários à organização e viabilizar que esta dedique seus recursos às atividades fundamentais. Dentre as principais modalidades de contratação estão os serviços de limpeza e conservação, produção gráfica, aquisição de suprimentos de escritório, execução de obras, e diversos outros, todos cruciais para o desenvolvimento de suas operações.

Para atingir um dos objetivos delineados por este estudo, empreendeu-se uma investigação do processo de fiscalização, iniciando com a explicação do processo de contratação. Em seguida, direcionou-se para a compreensão do processo de fiscalização da execução dos contratos celebrados.

No IFMT – Campus Avançado Diamantino, todas as contratações seguem um processo licitatório em conformidade com a Lei nº 8666/93, conforme discutido neste estudo. A preferência é dada à modalidade de pregão eletrônico sempre que viável para promover a concorrência entre empresas. Para contratações de obras, a modalidade concorrência é adotada, considerando vencedora a empresa que oferecer a proposta de menor preço e/ou melhor técnica para o objeto em questão. Esses detalhes são amplamente divulgados por meio da publicação do edital e anexos no Sistema de Compras Governamentais (COMPRASNET).

Adicionalmente, com base na experiência deste pesquisador, observa-se uma inclinação no campus estudado para a priorização da contratação por meio de Adesão e Participação em Pregão Eletrônico tipo SRP, especialmente nos casos em que se apresentam como opções vantajosas em termos de economia e eficiência para a instituição, conforme informações disponíveis no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).

Concluída a fase de licitação, os procedimentos para formalização contratual são iniciados, seguindo a prática de confecção do termo de contrato. Esse termo é criado a partir de

um modelo fornecido pela Advocacia Geral da União (AGU), o qual é disponibilizado como anexo no edital da licitação. Após o preenchimento, que engloba a inclusão dos dados da empresa vencedora e dos valores acordados e homologados durante a sessão pública da licitação, e a emissão do empenho pelo setor responsável, as partes assinam o contrato, inaugurando os prazos e as condições estabelecidos pelas cláusulas contratuais.

Após a formalização do contrato, é solicitada ao diretor-geral do campus a emissão de uma portaria designando servidores, um como fiscal técnico titular e outro como substituto, para supervisionar e fiscalizar a execução do objeto licitado. Além disso, são mencionados o fiscal administrativo e o gestor de contratos, como mencionado anteriormente, que compõem a equipe de fiscalização. A nomeação do fiscal apenas após a assinatura do contrato, juntamente com depoimentos de entrevistados e descobertas da pesquisa documental, indica que, no Campus Avançado Diamantino, não era uma prática estabelecida ter o fiscal de contrato desde o início do processo de contratação, especialmente durante a elaboração do Termo de Referência. Essa abordagem diverge do Acórdão nº 3.016/2015 do TCU – Plenário, que recomenda a nomeação do fiscal antes da assinatura do contrato e sua participação em todas as fases do processo de contratação.

Sobre esse assunto, é importante esclarecer que, mesmo sem a designação formal, houve solicitação para a participação do fiscal no processo de contratação em momentos anteriores à emissão da portaria de fiscalização, especialmente quando apresentavam experiência e/ou conhecimento relacionado ao objeto da contratação.

No período de 2020 a 2022, recorte temporal objeto deste estudo, o IFMT-DMT reportou um custo total de R\$ 455.589,36 em contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, representando 48,75% de seu gasto total nesse período, conforme dados do SUAP.

Considerando esse dado quantitativo expressivo e reconhecendo a importância das atividades exercidas pelos fiscais técnicos de contratos para o adequado funcionamento das operações organizacionais, este estudo se propôs a investigar a percepção desses profissionais:

Prosseguindo com a análise dos dados relativos aos contratos administrativos, foram identificados, conforme as características anteriormente mencionadas, quatro (4) contratos, sendo acompanhados por oito (8) fiscais. Para as entrevistas, conforme apêndice A, foram investigados e analisados aspectos como: o perfil dos servidores envolvidos na fiscalização contratual; a percepção dos entrevistados sobre a importância da fiscalização contratual; a

preparação dos agentes para desempenhar a fiscalização contratual; o suporte oferecido à fiscalização contratual; e as contribuições e obstáculos enfrentados na fiscalização de contratos no Campus Avançado Diamantino.

Os dados coletados por meio das entrevistas apontam que os gestores têm uma idade mínima de 25 anos, com a maioria (60%) situada na faixa etária de 35,1 a 45 anos. No caso dos fiscais, a distribuição por idade é mais equitativa, com 41,7% na faixa de 25,1 a 35 anos e outros 41,7% entre 35,1 e 45 anos (Quadro 8).

Quadro 8 – Distribuição etária dos fiscais de contratos o IFMT

DESCRIÇÃO	CARGO	ESCOLARIDADE	TEMPO NA INSTITUIÇÃO	ANOS DE ATUAÇÃO NA SUPERVISÃO CONTRATOS
ENTREVISTADO 1	Técnico Administrativo	Especialização	4 Anos	4 Anos
ENTREVISTADO 2	Técnico Administrativo	Especialização	6 Anos	6 Anos
ENTREVISTADO 3	Técnico Administrativo	Especialização	6 Anos	6 Anos
ENTREVISTADO 4	Técnico Administrativo	Especialização	6 Anos	6 Anos
ENTREVISTADO 5	Técnico Administrativo	Especialização	4 Anos	4 Anos
ENTREVISTADO 6	Técnico Administrativo	Especialização	9 Anos	9 Anos
ENTREVISTADO 7	Técnico Administrativo	Especialização	6 Anos	6 Anos
ENTREVISTADO 8	Técnico Administrativo	Especialização	4 Anos	4 Anos

Fonte: elaborado pelo autor (2024), com dados da pesquisa (2023).

Todavia, a atenção na avaliação dos resultados das entrevistas e na análise documental foi concentrada na busca por respostas aos objetivos previamente introduzidos neste trabalho.

5.1 Processos e mecanismos de fiscalização

Ao investigar o panorama dos serviços de terceirização no IFMT-DMT e a dinâmica de gestão e fiscalização sobre os serviços (primeiro objetivo específico), constatou-se que, em relação à metodologia empregada na fiscalização dos contratos da instituição, inicialmente havia uma carga considerável de atividades para alguns fiscais. Isso se devia à insuficiência de pessoal para atender a todas as demandas de fiscalização, dado o quadro funcional restrito. Adicionalmente, verificou-se que vários contratos eram atribuídos a servidores que, além das responsabilidades inerentes aos seus cargos ou funções institucionais, também tinham a

incumbência de fiscalizar a execução de objetos contratuais, muitas vezes sem a devida preparação técnica para essa função.

O fiscal encarregado dessa função era assistido pelo Coordenador de Administração e Planejamento. Este, além de desempenhar todas as atribuições inerentes às fases iniciais da contratação, também tinha a responsabilidade pela execução dos contratos, frequentemente contando apenas com o apoio da atuação do fiscal.

Resultante desse processo de fiscalização de contratos, no qual a predominância era o acúmulo de tarefas, o fiscal não dispunha de uma referência com conhecimento aprofundado sobre a execução contratual. Simultaneamente, o coordenador de administração e planejamento não conseguia proporcionar suporte técnico e administrativo adequado aos fiscais de contrato da instituição, devido às diversas outras demandas do setor.

Após algumas tentativas de organizar uma equipe de fiscalização, identificadas pelas mudanças nas portarias dos fiscais, a supervisão e fiscalização dos contratos no IFMT – Campus Avançado Diamantino é atualmente realizada por uma equipe composta por três principais membros: o Fiscal Técnico, o Fiscal Administrativo e o Gestor de Contratos, de acordo com as disposições da IN nº 2/2008, alterada pela IN nº 06/2010.

É importante ressaltar que, de modo geral, as contratações para entrega imediata (itens materiais) são monitoradas pelo representante da Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado. Este setor é responsável por verificar a conformidade do objeto entregue com as especificações presentes nos contratos ou Termos de Referência. Tal procedimento se justifica, em muitos casos, devido à entrega direta não gerar, frequentemente, um contrato formal e outros documentos relacionados. Quando se trata de serviços não contínuos, é o servidor solicitante que, em muitas ocasiões, possui o conhecimento específico necessário para avaliar o objeto contratado.

Para o acompanhamento de serviços contínuos, são atribuídos fiscais a cada contrato, considerando, sempre que possível, a afinidade entre o perfil do servidor e a natureza do objeto contratado.

Nessa nova configuração, os papéis de Gestor de Contratos e Fiscal Administrativo são desempenhados pelos mesmos servidores em todos os contratos. Esses profissionais executam as atribuições definidas no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFMT-DMT, desenvolvido com base principalmente na IN 2/2008, alterada pela IN 06/2010. Quanto à função de fiscal técnico, um servidor que ocupa uma função "principal" na instituição é

designado e, após a designação, assume a responsabilidade de fiscalizar a execução de um contrato específico. Em resumo, para cada contratação, um servidor é designado para acompanhar, tecnicamente, sua execução.

A estruturação dessa equipe fiscalizadora contribuiu para aprimorar o processo de supervisão, aliviando a sobrecarga de tarefas. Essa melhoria foi também confirmada pelos relatos da maioria dos fiscais (75%), conforme evidenciado nos trechos a seguir:

Bem, eu vejo isso de forma bastante positiva, porque, várias pessoas estão realmente envolvidas na administração desse mesmo assunto. E a coisa interessante é que cada uma delas traz uma perspectiva diferente, o que é muito bacana. Esses caras são profissionais comprometidos com essa função, o que, pra mim, é tipo uma vantagem, sabe? Porque tem sempre alguém ali, bem específico, pronto para tirar dúvidas, encarar desafios e resolver ocorrências que aparecem. E mais, eles têm esse suporte, têm alguém para recorrer quando a solução não está na área deles, tipo quando não podem resolver. Essa colaboração toda, com cada um dando sua contribuição, faz o processo ser realmente eficiente, na real. (ENTREVISTADO 8)

A integração das funções de FG realmente se destacou, principalmente porque o cara encarregado tecnicamente tem muita coisa na mesa, sabe? Essa fusão foi tipo super vantajosa, aliviando bastante trabalho. Quando tô focado nos prazos, eu sei que tem alguém dando suporte, tocando toda a papelada, elaborando rascunhos de Termo Aditivo e cuidando da parte de publicação. E isso faz uma baita diferença. (ENTREVISTADO 6)

Também contribuiu para a uniformização do fluxo de procedimentos, conforme observado na análise dos processos administrativos. Entretanto, existem ainda fatores a serem trabalhados para melhorar o desempenho do processo de fiscalização, como será detalhado mais adiante ao abordar o segundo objetivo específico proposto nesta dissertação. Esse objetivo buscou identificar mecanismos de controle da gestão e fiscalização dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no IFMT-DMT aplicados atualmente;

Ao abordar o primeiro objetivo, notou-se que os fiscais empregam uma variedade de mecanismos para auxiliar na fiscalização da execução dos contratos, sem aderir a uma padronização rigorosa de instrumentos para controlar as informações do processo. A título de exemplo, verificou-se que alguns fiscais utilizam planilhas eletrônicas do Excel, geralmente configuradas como *checklists*, para realizar verificações de atividades diárias, como a análise dos requisitos necessários para o “atesto” de faturas, comparações entre consumos e valores cobrados, ou apenas para o controle de saldo, conforme evidenciado nos relatos a seguir:

Ah, claro! Eu tenho um checklist todo montado numa planilha do Excel, onde tá tudo detalhadinho sobre quais documentos as empresas precisam entregar,

sabe? E aí, conforme esses papéis vão chegando, eu vou dando check lá na planilha. É bem prático assim. (ENTREVISTADO 1)

Atualmente, a gente tem uma planilha no Excel que foi elaborada junto com a direção pra controlar o saldo do contrato. É uma ferramenta que a gente desenvolveu em parceria, e ela facilita bastante esse acompanhamento. (ENTREVISTADO 7)

Ah, sim! A gente tem assim, uma planilha que a gente usa pra ficar de olho nos gastos todo mês e no saldo que ainda resta no contrato. É tipo nossa ferramenta principal pra acompanhar tudo. (ENTREVISTADO 5)

Há fiscais que recebem assistência de programas especializados fornecidos pela empresa contratada, permitindo o acompanhamento de todas as ações vinculadas aos serviços contratados. Por outro lado, uma parcela minoritária não utiliza nenhum mecanismo de registro para facilitar o controle das fiscalizações, conforme destacado na passagem a seguir:

Eu, na verdade, não uso nenhum sistema específico. O que eu costumo fazer é, quando recebo as faturas, dou uma olhada nelas, faço uma amostragem e confiro se os valores cobrados batem com o que a gente tinha acertado previamente. É meio que a prática que eu sigo, sem depender de um sistema específico. (ENTREVISTADO 2)

No último caso abordado, a prática foi oposta ao que é preconizado pela teoria, uma vez que, conforme Manarino (2017) e Costa (2013) explicam, o registro de informações é essencial para manter um histórico de qualidade dos serviços ou fornecimentos realizados. Ademais, ressaltam que o registro dessas informações desempenha um papel crucial para o bom andamento da fiscalização da execução dos contratos. No entanto, de modo geral, os resultados da pesquisa apontaram para o predomínio na utilização desses mecanismos visando o êxito na fiscalização.

Cumpram-se destacar que os fiscais entrevistados não fizeram menção à prática de manter um registro próprio de ocorrências, como preconiza o art. 67, §1º da Lei 8666/93 e o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFMT-DMT. Quando questionados sobre o registro de ocorrências, dois entrevistados afirmaram manter uma pasta onde arquivam todos os documentos relacionados às ocorrências de suas fiscalizações.

A esse respeito, Pereira (2017) explica que cabe ao representante da Administração responsável pela fiscalização da execução do contrato registrar em um registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato. Essa responsabilidade inclui determinar as ações necessárias para corrigir faltas ou defeitos observados e encaminhar para instâncias

superiores àquilo que ultrapassa sua competência, conforme estabelece o art. 67, §1º da Lei de Licitações e Contratos.

Com base nisso, constatou-se que o IFMT – Campus Avançado Diamantino não possui um programa específico para dar suporte aos fiscais no registro, controle e acompanhamento da fiscalização. Apesar da diversidade no uso de mecanismos, destaca-se que a maioria dos fiscais utiliza planilhas eletrônicas. Entretanto, como mencionou um dos entrevistados, essas planilhas não se revelam apropriadas para o controle dos serviços fiscalizados, conforme ele aborda a seguir:

É uma pena, mas a gente não tem um programa específico pra fazer esse acompanhamento, o que cria uma lacuna bem grande, na verdade. Só com a adoção desses programas dedicados é que a gente teria um controle mais preciso do cumprimento. Por enquanto, eu me viro com um instrumento que não é o ideal, entende? É uma planilha do Excel, mas não é lá muito eficiente para o que a gente precisa. (ENTREVISTADO 4)

Ressalta-se, entretanto, que a escolha de um instrumento apropriado para o controle da execução contratual pode depender da complexidade do objeto em questão. Foi observado que há fiscais que utilizam planilhas eletrônicas sem enfrentar dificuldades no controle de contratos tidos como simples. Dessa forma, embora a literatura preconize a adoção de instrumentos com características pré-definidas, essa orientação pode ser relativizada, especialmente quando se trata de contratos menos complexos. Essa questão será explorada com mais detalhes na próxima seção.

5.2 Dificuldades enfrentadas na fiscalização de contratos

No início, procurou-se compreender o perfil desses servidores responsáveis pela fiscalização. Para isso, dados como formação profissional e tempo de experiência na área foram essenciais para a construção desse perfil.

Foi observado que todos os entrevistados possuem formação universitária. Isso significa que os servidores responsáveis pela fiscalização possuem um sólido nível de formação acadêmica, sendo que todos eles possuem titulação de especialização. Esse resultado é positivo, evidenciando a influência da formação no desempenho eficaz do servidor nas suas atribuições de fiscalização de contratos.

Quanto à experiência na função de fiscal de contratos no IFMT-DMT, foi levantado que todos os servidores fiscais têm uma atuação que ultrapassa 2 anos completos.

É relevante resgatar, nesse contexto, as considerações de Santos (2018), que afirma que o tempo surge como um fator crucial para compreender os saberes dos trabalhadores, uma vez que trabalhar implica aprender a trabalhar. Em outras palavras, a experiência ao longo do tempo representa a maestria nos conhecimentos necessários para a realização do trabalho. Contrariamente, ter pouco tempo de experiência em uma função pode indicar que esses servidores ainda não foram expostos a uma variedade significativa de situações no desempenho de suas funções. No entanto, a cada dia, eles adquirem novas competências e desenvolvem novas atitudes em relação ao seu trabalho.

Ao tentar entender a preparação dos agentes para o desempenho da fiscalização contratual, examinou-se a percepção dos fiscais quanto à importância da fiscalização para as entidades públicas, ao conhecimento desses fiscais sobre a legislação específica de contratos e à preparação desses servidores para exercer as atividades inerentes à função de fiscal de contrato, incluindo a participação deles em treinamentos e/ou capacitações.

5.3 Percepção dos fiscais de contrato quanto à relevância da fiscalização contratual

No que tange à relevância da fiscalização contratual, a maioria dos entrevistados (6) demonstrou estar ciente da importância do ato de fiscalizar, apontando, principalmente, que esse acompanhamento é uma medida de controle para garantir que a empresa contratada execute os serviços de acordo com o estabelecido no contrato. Os entrevistados enfatizaram, principalmente, a necessidade de cumprir a legislação, uma vez que esta exige que a Administração fiscalize a execução dos contratos por meio de um representante. Seguem algumas considerações dos fiscais durante as entrevistas:

Na minha visão, a importância disso tudo está bem ligada à questão da transparência e à legitimidade da atuação do órgão público quando tá rolando uma contratação. O processo em si é meio que dividido entre quem pede, quem compra, quem paga e quem fiscaliza a entrega do serviço. Assim, acaba sendo um tipo de controle pra garantir que o serviço seja feito do jeitinho que foi combinado no contrato. Além do mais, serve como uma forma de achar e consertar possíveis erros, tipo, identificar falhas na execução dos serviços e comunicar esses probleminhas. Isso é fundamental pra manter tudo nos trilhos. (ENTREVISTADO 6)

Bom, do meu ponto de vista, isso é meio que uma coisa de legalidade, sabe? E também, encaro como uma parada de controle mesmo. Porque, sem alguém de olho nisso, como é que a gente pode ter certeza de que tá tudo dentro das leis? Então, na minha visão, a fiscalização tem um papel bem essencial pra manter esse controle e garantir que a gente esteja em linha com todas as regulamentações. É tipo uma engrenagem fundamental nesse sistema todo. (ENTREVISTADO 4)

5.4 Conhecimento sobre a fiscalização contratual

O dinamismo da temática dos contratos administrativos é evidenciado pelas frequentes alterações na legislação, exigindo uma constante atualização por parte do fiscal. É essencial que o fiscal esteja familiarizado com as especificações referentes à execução do contrato e plenamente consciente de suas responsabilidades.

A partir desse enunciado, procurou-se entender o processo de capacitação e treinamento dos fiscais, constatando que muitos deles não passaram por nenhum tipo de treinamento ou capacitação específica para o exercício dessa atividade. Em outras palavras, não foram devidamente preparados ou instruídos para se tornarem proficientes na função.

A partir dos resultados da entrevista realizada com os servidores que desempenham a função de fiscais no IFMT – Campus Avançado Diamantino, verificou-se que um número expressivo desses fiscais afirmou não ter sido submetido a nenhum tipo de treinamento ou capacitação para executar as atribuições de fiscalização de contratos, como evidenciado nos trechos a seguir:

Não rolou um treinamento específico, não. A gente recebeu umas instruções por escrito sobre a legislação ligada à fiscalização de contratos e as responsabilidades do fiscal, mas assim, não teve nenhum treinamento formal pra gente botar em prática essas diretrizes. (ENTREVISTADO 7)

Em relação a isso, apesar de a literatura enfatizar a necessidade de capacitação para o eficiente exercício da fiscalização, estudos mostram que a falta de treinamento ou capacitação dos fiscais de contratos é uma característica presente em muitas outras organizações públicas.

É importante destacar que alguns dos fiscais expressaram interesse em se capacitar, mas até agora não foi tomada nenhuma medida nesse sentido, conforme indicado pelo entrevistado 4.

Não teve nenhum tipo de treinamento, nem antes, nem durante a função. Se eu quisesse, talvez pudesse encontrar algumas opções por aí. Até mesmo se eu pedisse pra instituição, poderia ser autorizado, mas não teve nenhum papo indicando que seria necessário fazer algum curso. Foi meio na base da descoberta mesmo. (ENTREVISTADO 4)

Nesta situação, evidencia-se uma falta de comprometimento e/ou reconhecimento da importância da fiscalização por 25% dos fiscais, ou mesmo uma falta de consciência de suas responsabilidades como servidores públicos. Nota-se que transferem apenas para a gestão do

órgão a responsabilidade de capacitá-los para o exercício da fiscalização, quando, na verdade, também têm o dever de buscar qualificação para melhorar o desempenho de suas atividades. Essa proposição vai ao encontro com a sugestão de Alves (2004), ao passo que existe a tendência dos atores envolvidos na fiscalização de uma postura passiva no que tange à busca por qualificação profissional, delegando essa atividade à instituição.

De acordo com os entrevistados, a não busca por treinamento e capacitação se deve a diferentes razões, como a falta de tempo devido à priorização da função principal, a falta de interesse nos cursos disponíveis em relação ao tipo de serviço fiscalizado, os custos elevados envolvidos e a falta de estímulo por parte da instituição.

Eu reconheço a importância disso, sabe? Mas, na real, não teve nenhum tipo de capacitação disponível na minha área. Não é por falta de interesse, é mais pela escassez mesmo de cursos específicos voltados para a área de fiscalização. É meio complicado encontrar algo direcionado ao que a gente precisa (ENTREVISTADO 7).

Em casos nos quais fiscais não passaram por treinamento ou capacitação, alguns afirmaram não ter interesse nesse tipo de formação, justificando que não é uma responsabilidade de acordo com o cargo e função que ocupam. É importante ressaltar o depoimento de um entrevistado que, mesmo não manifestando interesse pessoal na capacitação para fiscalização de contratos, reconhece a importância de treinamentos, conforme sua declaração:

Seria bem vantajoso se a gente não precisasse ficar indo o tempo todo pedir informações ou ajuda para outras pessoas, né? E também, não depender tanto do interesse e da boa vontade delas, porque nem sempre podemos contar com isso. É meio complicado quando a gente precisa ficar dependendo dos outros, sabe? (ENTREVISTADO 3).

Observa-se uma divergência de opiniões entre os fiscais em relação ao incentivo da instituição para a capacitação profissional desses servidores fiscalizadores. Alguns afirmaram que a ausência de capacitação não é atribuível à falta de estímulo por parte da instituição, mas sim a fatores externos, como a escassez de cursos específicos para a área de atuação e as restrições financeiras, uma vez que alguns cursos têm custos elevados, como mencionado pelo Entrevistado 8.

No geral, eu diria que sim, especialmente na minha situação. Sinto uma falta de capacitação, mas ao mesmo tempo, é evidente a dificuldade em achar oportunidades de aprimoramento na minha área específica. Apesar disso, fica

claro que há um interesse evidente no campus em investir em capacitação (ENTREVISTADO 8).

Levando em consideração o estímulo à capacitação por parte da instituição e a existência de recursos específicos, os servidores têm dado preferência a treinamentos relacionados às suas funções principais, ao passo que a preparação para o exercício da fiscalização é colocada em segundo plano.

Em geral, os fiscais responsáveis pela fiscalização contratual, que foram treinados, afirmaram ter participado de apenas uma capacitação, geralmente no início das atividades relacionadas à sua atribuição. Salienta-se a importância de manter debates consistentes sobre a complexidade e dinâmica das legislações pertinentes à fiscalização contratual, seja por meio de cursos, treinamentos, capacitações, reuniões, palestras, entre outros recursos. Tal afirmação se dá com base nas declarações de um entrevistado que participou de treinamento antes de assumir a fiscalização contratual:

Ah, olha, eu acho que fazer um curso não seria o caminho certo pra assumir a fiscalização. O conteúdo é bem extenso e o tempo de aula é meio limitado, sabe? Além disso, se você não tem muita experiência, acaba sendo difícil assimilar todas as informações, embora seja super importante pra entender o papel de um fiscal (ENTREVISTADO 2).

Dado que uma boa parcela dos fiscais não fez treinamento para fiscalização contratual, foi perguntado a esses fiscais como foram instruídos para desempenhar a função. As respostas principais indicaram que as orientações foram repassadas por outro servidor que já exercia a fiscalização do contrato, ou de contratações semelhantes, em momentos anteriores. Além disso, algumas respostas apontaram que a aprendizagem ocorreu na prática, ao longo do tempo, "por tentativa, com erros e acertos", conforme relatado por um dos entrevistados:

Aqui, a gente meio que aprende na base da tentativa e erro. Se alguma coisa dá errado, aí a gente aprende que não era bem assim que a gente devia fazer. É mais na prática mesmo, aprendendo com os perrengues. (ENTREVISTADO 7).

É relevante enfatizar, sobre o repasse de informações pelo fiscal anterior, que devido à condição de instituição recente, muitas contratações não apresentam antecedentes. Isso implica em servidores com experiência limitada na fiscalização de determinados serviços contratados pelo campus, ou com breve atuação na função devido ao curto tempo de exercício.

Esse tipo de "capacitação" também pode propiciar a manutenção de falhas e erros que, porventura, tenham sido cometidos pelo fiscal anterior. Em última análise, destaca-se a importância desse repasse para uma familiarização com o que é praticado e a compreensão das

particularidades da contratação, mas não substitui um treinamento e o conhecimento da legislação. Este último, aliás, é outro aspecto que tem sido negligenciado pelos fiscais, conforme indicam os dados da entrevista, em que 30% dos fiscais afirmaram ter um bom conhecimento da legislação que rege a fiscalização contratual, enquanto 65% deles alegaram não ter um conhecimento aprofundado da legislação, e 5% afirmaram ter conhecimento superficial.

Neste levantamento, ao analisar o desenrolar da entrevista com os fiscais, nota-se que uma fatia expressiva desses entrevistados afirmou não ter um conhecimento detalhado da legislação que orienta a fiscalização contratual:

Bom, assim, não posso dizer que tenho um conhecimento super profundo da legislação, sinceramente não tenho. Eu dei uma lida no contrato que me mandaram e nos termos que vieram depois. Li o contrato e entendi o que é mais importante, mas sei lá, acho que tô longe de ter um entendimento profundo. Quanto às responsabilidades, eu li todas elas. Não vou saber de cor, mas, se precisar, eu sei onde consultar. No meu contrato, que é algo mais simples, tem fiscais que precisam saber todos os detalhes sobre o trabalhador, mas o meu não exige isso, ainda bem. Se precisasse, eu nem aceitaria, porque não tô preparada pra fiscalizar um contrato desse tipo (ENTREVISTADO 1).

Não, sinceramente, não. Eu vejo isso como uma falha minha como fiscal de contrato, porque não busquei mais informações, não tô pesquisando tanto sobre isso como deveria (ENTREVISTADO 3).

Notou-se, com base nesses posicionamentos, que alguns fiscais julgam ser suficiente para conduzir a fiscalização apenas o conhecimento do teor do contrato. Isso é evidenciado pelo fato de 50% dos fiscais, ao serem indagados sobre o conhecimento da legislação, afirmarem que conhecem bem o conteúdo dos contratos, esforçando-se para compreender as cláusulas contratuais, sobretudo as obrigações da contratada.

A partir dessa investigação, pode-se inferir que os fiscais não têm o conhecimento da legislação necessário para a fiscalização. Apesar de se dedicarem ao entendimento das cláusulas contratuais, é evidente a necessidade de um aprofundamento na matéria para que possam desempenhar suas funções de maneira mais satisfatória e completa.

Conforme indicado por 37,5% dos entrevistados, o conhecimento é adquirido gradualmente à medida que os problemas se manifestam, como relatou o Entrevistado 6. Esse cenário é atribuído ao acúmulo de funções, uma vez que esses fiscais têm outras responsabilidades na instituição.

Bem, por ora, meu conhecimento ainda não tá completo. Sempre acabo consultando, entende? A fiscalização é meio que uma tarefa extra, além das nossas atividades normais, e eu sinto que vou aprendendo à medida que os problemas vão surgindo. Essa busca de conhecimento acaba sendo mais reativa, vindo dos problemas, o que idealmente não seria o melhor, mas é assim, por causa das outras atividades que a gente faz na instituição (ENTREVISTADO 6).

Conclui-se que a fiscalização tem se pautado, principalmente, por uma abordagem corretiva, indo de encontro às recomendações de Salém (2017), o qual defende que a prevenção é sempre menos onerosa, evitando dissabores e possíveis prejuízos ao erário.

Entre os entrevistados que afirmaram ter conhecimento da legislação (representando 37,5% do total), 25% se referiram exclusivamente à Lei nº 8666/93 e à portaria de atribuições dos fiscais, enquanto os demais enfatizaram a realização de pesquisas frequentes, demonstrando um profundo entendimento da legislação relacionada à fiscalização contratual.

No que diz respeito ao conhecimento das atribuições do fiscal, 50% afirmaram conhecer bem, resultado da leitura das portarias de atribuições enviadas pelo Gestor de Contratos ou da análise das cláusulas contratuais relevantes. Destaca-se que um dos entrevistados apontou a dificuldade de acompanhar as alterações, uma vez que estas são encaminhadas sem deixar claro o que foi alterado, demandando, em alguns casos, uma releitura abrangente da portaria para identificar mínimas alterações.

Mesmo tendo acesso às supracitadas portarias de atribuições, 25% dos entrevistados afirmaram não possuir um conhecimento pleno das atribuições do fiscal, argumentando que a leitura isolada dessas portarias não é suficiente. Um dos fiscais acrescentou a necessidade de capacitação nesse sentido, conforme transcrição a seguir:

Não, eu acho que não. Mesmo com o envio de informações sobre a legislação para todos os fiscais, eu dei uma lida, mas sinto que meu conhecimento não tá lá essas coisas. Acho que uma capacitação seria bem útil, sinceramente (ENTREVISTADO 1).

Outro servidor que também reconhece não conhecer as atribuições do fiscal de contrato não menciona o recebimento de tais portarias e alega desconhecer as responsabilidades e penalidades às quais se sujeitam os servidores que desempenham as atribuições de fiscal de contrato.

Então, minha pegada com a legislação e as funções do fiscal de contrato é meio limitada, entende? Quando eu comecei a cuidar da supervisão de um

contrato específico, dei uma concentrada nas cláusulas daquele contrato em si. Agora, se a gente fala da fiscalização como um todo, com todas as atribuições, responsabilidades... (ENTREVISTADO 3).

Acredita-se que um elemento-chave para assegurar eficiência na gestão e execução de contratos públicos é o entendimento aprofundado da legislação que direciona as licitações públicas. No entanto, destaca-se que outro fator determinante para o desempenho da fiscalização é o conhecimento pormenorizado do serviço contratado. Dessa forma, é indispensável que o fiscal possua uma compreensão sólida das especificidades técnicas relacionadas ao objeto do contrato.

5.5 Percepção dos fiscais de contratos acerca das fiscalizações

Neste contexto, buscou-se examinar a perspectiva dos colaboradores envolvidos na fiscalização, considerando tanto a visão sobre a supervisão de contratos administrativos quanto a fluidez na execução desses contratos. Isso implica verificar se o andamento dos contratos ocorre sem grandes empecilhos, mantendo sua trajetória normal e costumeira, sem grandes dificuldades.

Na sequência, são apresentados os resultados das respostas dos fiscais entrevistados em relação à sua preparação para a fiscalização contratual. Verifica-se que apenas 25% dos fiscais afirmaram sentirem-se prontos para essa tarefa específica. É interessante notar que a maioria desses entrevistados associou sua preparação à experiência acumulada, decorrente do tempo dedicado à fiscalização, conforme evidenciado em relatos de alguns participantes:

Olha, no geral, eu acho que a confiança pra fiscalizar um contrato vai se desenvolvendo com o tempo, com a experiência e conforme a gente vai se familiarizando com os contratos, entendendo como as empresas fazem as coisas. É meio que um aprendizado contínuo (ENTREVISTADO 4).

Com base na minha experiência ao longo do tempo, eu me sinto pronta pra encarar essa tarefa, mesmo levando em conta as dificuldades naturais dessa atividade de fiscalização. Acho que com o tempo a gente vai se ajustando e se preparando melhor (ENTREVISTADO 1).

A sensação de preparo para fiscalizar contratos é compartilhada por cerca de 37,5% dos fiscais entrevistados, sendo mais evidente nos contratos mais simples e relacionados a serviços familiares aos fiscais. No entanto, é importante notar que essa preparação é circunscrita aos

objetos específicos dos contratos em questão, e muitos fiscais não se consideram aptos para fiscalizar a execução de outros tipos de serviços, conforme apontado nas entrevistas:

Eu diria que tô bem preparado pra cuidar da fiscalização no contrato específico que tá na minha responsabilidade. Deu pra absorver bem o que precisa ser feito e tô confiante nisso. (ENTREVISTADO 2)

O contrato que tô acompanhando é meio mais tranquilo, o que me deixa mais relaxada, mas eu não me sinto totalmente preparada pra encarar contratos mais complicados, sabe? Acho que ainda falta um pouco pra chegar nesse nível. (ENTREVISTADO 5)

Entre os entrevistados, 25% revelaram ambiguidade em relação à sua preparação para a fiscalização contratual, admitindo sentir-se preparados em parte. Enquanto se consideram aptos nas questões técnicas pela proximidade com a área de atuação e formação acadêmica, reconhecem falta de preparo em situações que demandam conhecimento jurídico e outras habilidades, indicando a necessidade de capacitações mais frequentes, conforme mencionado pelo Entrevistado 6.

Me sinto meio preparado em algumas partes, mas em outras, nem tanto. Acho que seria bacana receber mais treinamento, especialmente sobre as responsabilidades específicas do fiscal de contrato na nossa área. Pra quem lida com contratos relacionados à sua área é mais tranquilo, mas pra gente, cujos contratos não são diretamente da nossa área, a coisa complica um pouco. Destaco a falta de treinamento como um desafio a ser superado (ENTREVISTADO 6).

Um quarto dos entrevistados foi claro ao expressar que não se considera apto para a tarefa. A falta de conhecimento técnico e/ou esclarecimentos sobre a legislação regente foi apontada como o principal entrave, conforme ilustrado nas falas transcritas a seguir:

Não, sinceramente, não me sinto pronta pra essa tarefa. Apesar de ter analisado o contrato e identificado alguns pontos importantes, percebo que tem uma lacuna considerável no meu conhecimento. A complexidade de termos como os aditivos mais recentes é meio complicada. Lidar com a fiscalização de contratos mais complicados não seria algo que eu toparia, porque me falta habilidade pra lidar com esses detalhes todos. (ENTREVISTADO 1)

Eu acho que não tô preparado pra isso, sinceramente. Se tem uma regulamentação específica, da qual eu nem sabia, pode pedir habilidades que vão além do que eu costumava fazer, que era mais na linha de receber uma nota e pagar. Imagino que envolva aspectos bem mais complexos, e, nesse sentido, não me sinto pronto, especialmente porque é algo fora das minhas

competências, da minha especialização e do meu conhecimento na área. A falta de capacitação pra assumir essa função é bem evidente. Por isso, tenho umas dúvidas, algumas delas a própria instituição não consegue resolver. Às vezes, sinto que tô agindo meio na base da improvisação, sabe? Talvez não tenha sido atribuído a alguém com o perfil ou conhecimento certo pra área. (ENTREVISTADO 4)

Diante dos relatos dos entrevistados, percebeu-se que a realidade da fiscalização na execução dos contratos no IFMT – Campus Avançado Diamantino, em termos de conhecimento prévio e atualização de informações legislativas, é abordada de maneira diferente em comparação ao que é discutido na literatura. Esta destaca que a fiscalização de contratos administrativos exige do fiscal uma constante atualização e aprimoramento de competências.

Vale ressaltar nesta seção que o que é percebido como algo distinto e até mesmo como uma dificuldade enfrentada pelos fiscais é o fato de não possuírem um conhecimento pleno da legislação pertinente aos contratos administrativos. Não se julga aqui como inadequada a execução das atividades de cada fiscal de contratos, pois, para essas atribuições, eles desempenham adequadamente o que lhes é proposto.

Em relação à percepção do fiscal sobre a regularidade do contrato, ou seja, quando um contrato público segue seu percurso normalmente sem obstáculos no andamento de cada etapa do processo, obtiveram-se os seguintes resultados por meio das entrevistas:

No contexto das respostas afirmativas sobre a fluidez na execução dos contratos, a maioria (62,5%) dos fiscais entrevistados acredita que as empresas contratadas estão cumprindo suas obrigações contratuais de maneira geral. No entanto, mais de 30% apontaram algumas falhas e obstáculos no cumprimento dos contratos, como a demora na apresentação de faturas e documentação, além de atrasos na solução de diversas pendências. Alguns fiscais, que não veem a execução dos contratos como satisfatória, destacam o não cumprimento de várias obrigações contratuais por parte da empresa contratada. Um desses fiscais menciona a dificuldade de comunicação com a empresa contratada, a morosidade em responder e atender às solicitações, e o excesso de burocracia para o cumprimento do contrato. Outro fiscal entrevistado atribui o entrave principalmente à demora da empresa na execução dos serviços.

Essa asserção respalda a análise conduzida por este pesquisador ao avaliar os processos, destacando que a maioria das ocorrências está atrelada à demora na apresentação de documentos e, por vezes, à ausência de resposta das empresas quando solicitadas. Isso aponta para uma possível relutância em aplicar penalidades, já que muitos processos não incluem documentos que indicam a imposição de sanções às empresas infratoras.

Adiciona-se a essa observação o fato de que a maioria dos fiscais entrevistados declarou não ter enfrentado situações que requereriam a imposição de penalidades às empresas contratadas. Alguns fiscais interpretaram as notificações enviadas às empresas e até mesmo a decisão de não renovar contratos como ações punitivas, como evidenciado no relato a seguir:

Diante da repetição de falhas e das várias notificações enviadas à empresa, optamos por não renovar o contrato, considerando isso como a penalidade máxima adequada. É meio que uma medida extrema, mas foi o que achamos mais apropriado dadas as circunstâncias. (ENTREVISTADO 8)

5.6 Análise do suporte à fiscalização contratual

Observa-se, ao analisar os processos administrativos, um fator fundamental na execução dos contratos e na fiscalização: o suporte fornecido pelos documentos anteriores, como o Edital, Termo de Referência, Projeto Básico e Termo de Contrato. Um ponto positivo é a padronização desses documentos, que são ajustados com base nos modelos elaborados e disponibilizados pela AGU.

Entretanto, para que esse suporte seja realmente eficiente, é fundamental que esses documentos sejam cuidadosamente elaborados e adequados, a fim de abranger todas as ocorrências possíveis relacionadas à contratação em questão

Diante desse contexto, pelas entrevistas, buscou-se conhecer a opinião dos fiscais de contratos, revelando que alguns (2) entrevistados percebem falhas nos documentos, como editais e contratos, devido à presença de lacunas que dificultam a atuação dos fiscais, pela falta de informações e/ou esclarecimentos sobre os procedimentos adequados em determinadas situações:

Em várias situações, percebemos dificuldades e demos uma olhada no edital e no contrato, mas, sinceramente, esses documentos não foram muito úteis pra gente resolver as questões. É meio frustrante quando a resposta não tá lá. (ENTREVISTADO 4)

O entrevistado 4 destacou que teve que demandar da empresa a execução de ações que seriam benéficas para o contrato; no entanto, essa demanda não estava contemplada na documentação relacionada à contratação

A opinião de quatro fiscais é unânime ao afirmar que a documentação vinculada aos contratos que fiscalizam atende a todas as eventualidades. Em todas as situações em que precisaram consultar esses documentos, suas necessidades foram devidamente contempladas, conforme evidenciado na transcrição abaixo:

Pelo menos nos contratos em que participei, posso afirmar que a documentação tá completa. Todas as consultas que precisei fazer, principalmente sobre valores e, em algumas situações, sobre os serviços contratados, sempre achei resposta na clareza e detalhamento dos documentos contratuais. Isso facilita bastante, né? (ENTREVISTADO 7)

Ficou evidente que três entrevistados não souberam responder a essa pergunta. Um deles destacou a dificuldade em compreender os termos utilizados nos editais, enquanto os outros dois admitiram não ter um entendimento profundo do conteúdo desses documentos.

Olha, sobre a leitura minuciosa dos editais nos contratos que tão sob minha responsabilidade, eu preciso confessar que não tenho um entendimento super aprofundado desses documentos. Eu peguei só as informações básicas e não me aprofundei muito nos detalhes dos editais pra entender completamente as nuances contratuais. Sobre o que o contrato previa, além dos aspectos básicos, minha compreensão ficou meio limitada. Tô trabalhando nisso pra melhorar (ENTREVISTADO 3)

Não posso te dar muitos detalhes sobre isso, porque o contrato que eu estava acompanhando era bem simples. Não precisei usar esses documentos de forma extensiva, porque a situação não demandava tanto. Foi meio tranquilo nesse sentido. (ENTREVISTADO 1).

A condição apresentada sugere a importância de revisar os documentos vinculados às contratações, especialmente quando se trata das particularidades dos contratos mais complexos. Nesse sentido, a participação do fiscal de contrato é vista como relevante, pois ele pode oferecer contribuições valiosas com seu conhecimento prático sobre as contratações.

Para assegurar o sucesso nas fiscalizações contratuais, muitos especialistas da área enfatizam a importância do suporte oferecido por um manual de fiscalização que seja mantido atualizado de forma regular.

O IFMT-DMT parece cumprir esse quesito ao divulgar, em seu *site*, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, publicado em 2020. Esse manual abrange conceitos, requisitos legais e as atribuições dos agentes encarregados da fiscalização contratual, levando em conta as disposições estabelecidas por legislações mais recentes.

Entretanto, de acordo com os resultados das entrevistas, é perceptível que a maioria dos entrevistados não recorre ao manual de fiscalização de contratos para esclarecer suas dúvidas.

A predominância de fiscais que não se utilizam do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos pode ser justificada por uma falha na estratégia de divulgação desse manual, uma vez

que alguns entrevistados declararam não ter conhecimento sobre a existência do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFMT-DMT.

Entre os fiscais consultados, um que utiliza o manual para esclarecer dúvidas indicou que, em algumas situações, esse recurso não é totalmente adequado para suas necessidades, ao contrário dos demais que afirmaram que o manual é eficaz ao responder às suas perguntas sobre a fiscalização de contratos. Cabe mencionar que um desses entrevistados especificou que recorre ao manual apenas eventualmente, dada a simplicidade do objeto que ele fiscaliza.

5.7 Dificuldades para assumir a fiscalização de contratos

Antes de assumirem a função de fiscalização, os servidores públicos são designados ou convocados por meio de portarias para atuarem na fiscalização de contratos administrativos. Em alguns casos, fiscais sem formação acadêmica na área específica do contrato são convidados a assumir esses contratos, possivelmente devido à carência de servidores com competência técnica específica ou à limitação no quadro funcional. Essa situação pode justificar por que alguns servidores atuam como fiscais em mais de um contrato.

Tendo em vista as informações apresentadas, indagou-se se existe alguma relutância por parte dos servidores públicos em aceitar o papel de fiscal de contrato no IFMT – Campus Avançado Diamantino.

Quando questionados sobre se houve alguma hesitação em aceitar a função de fiscal de contratos, seja em contratos em andamento ou já fiscalizados, 75% dos entrevistados responderam que não tiveram dificuldades em aceitar essa atribuição.

A decisão de assumir a função de fiscal de contratos não foi um desafio pra mim, porque eu já tinha experiência nessa atividade em contratos anteriores. Foi meio natural. (ENTREVISTADO 4)

Não tive muitos problemas técnicos, e isso se deu porque o último contrato estava bem relacionado com minha área de formação. Isso permitiu uma atuação mais tranquila e efetiva na fiscalização, já que as demandas técnicas estavam alinhadas com o que eu conheço da minha profissão. Foi bacana ter essa compatibilidade entre o contrato e minha formação. (ENTREVISTADO 7)

A aceitação sem dificuldades da função de fiscal de contrato foi justificada pela afinidade dos serviços fiscalizados com as atividades do setor e/ou a formação acadêmica dos servidores, além da experiência prévia como fiscais de contratos.

Os relatos indicam que, para 62,5% dos fiscais, a aceitação da responsabilidade de fiscalizar contratos foi marcada por desafios e dificuldades, conforme revelado nas entrevistas realizadas.

Tive alguns desafios, principalmente porque não fui informado com antecedência nem consultado sobre a responsabilidade de fiscalizar contratos. No último episódio, não tive a opção de aceitar; foi meio que apresentado como um serviço do setor, ligado à área, mas questionei se não seria uma atribuição específica do meu cargo. Foi um pouco inesperado (ENTREVISTADO 4)

Não tive a oportunidade de recusar. Ao questionar informalmente, a resposta que obtive foi que qualquer servidor público deveria aceitar, mas discordo dessa visão simplista. Mesmo que haja uma regulamentação, acredito que a gestão deveria avaliar o perfil, a disponibilidade e fazer um levantamento na instituição para identificar quem já tem experiência em fiscalização, considerando todos esses aspectos. Infelizmente, no meu caso, não houve nenhum pensamento ou proposta nesse sentido. (ENTREVISTADO 2)

Entre as principais complicações apontadas por esses servidores estão a incompatibilidade entre a função na instituição e o objeto fiscalizado, o desconhecimento da legislação que rege a fiscalização de contratos, a atuação recente na instituição, a falta de conhecimento técnico sobre o objeto fiscalizado, a ausência de comunicação prévia à designação para a atribuição de fiscal e a responsabilidade de assumir a fiscalização de contrato que já estava em andamento.

5.8 Fatores que influenciam a fiscalização contratual

Abordando os obstáculos enfrentados pelos fiscais na execução de contratos administrativos, é relevante destacar os diversos fatores internos e externos mencionados, os quais serão brevemente resumidos no Quadro 9 que segue:

Quadro 9 - Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual

Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual
Ausência de assistência, falta de um ponto de contato designado para oferecer suporte.
Falta de capacitação
Sobrecarga de funções/falta de definição de um horário exclusivo para o desempenho das atividades de fiscalização contratual
Falta de autonomia

Discrepância entre a formação ou função e os serviços objeto de fiscalização
Carência de conhecimento na área do contrato
Falta de prévia comunicação e carência de transparência sobre o critério de seleção de servidores para a atividade de fiscalização
Imposição para assumir a atribuição
Resistência por parte dos usuários em documentar suas reclamações
Ausência de percepção sobre a responsabilidade da função, tanto do fiscal quanto das demais pessoas envolvidas

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Abordando a questão da falta de suporte ou de uma pessoa de referência para recorrer, 37,5% dos fiscais veem melhorias com a nova composição da equipe de fiscalização.

Os fiscais apontaram vários fatores internos como desafios, entre eles a falta de capacitação, a incongruência entre a formação ou cargo e os serviços fiscalizados, bem como a imposição de assumir a responsabilidade pela fiscalização de contratos. Algumas declarações exemplificam essas situações.

A questão da falta de capacitação é um tanto delicada, porque os equívocos na fiscalização realmente afetam diretamente o responsável pelas despesas. Então, a ideia de conscientizar todo mundo e fazer um investimento mais robusto em treinamento, colocando isso como uma prioridade, parece ser a solução que a gente está precisando, né? (ENTREVISTADO 7)

Olha, considerando sempre o diálogo e evitando impor as coisas, acho que seria legal ter uma divulgação transparente das razões por trás das indicações para a fiscalização de contrato. Se a gente conseguisse ver de forma clara que essas escolhas são feitas de maneira justa e bem pensada entre os servidores da instituição, acredito que isso poderia reduzir a inquietação e minimizar o impacto nas relações pessoais e profissionais, o que, claro, teria um efeito positivo na qualidade do trabalho e na motivação. (ENTREVISTADO 5)

É perceptível, neste contexto, um paradoxo enfrentado pela Gestão das Instituições públicas. O dilema consiste em indicar, para fins de fiscalização contratual, um servidor apto a fiscalizar um contrato específico, considerando sua qualificação e/ou afinidade com o objeto. Na ausência desse servidor, a decisão recai sobre aquele que a gestão entenda possuir a maior capacidade para executar adequadamente a fiscalização em questão, além de gerenciar os conflitos advindos da insatisfação do servidor indicado.

No que concerne aos aspectos externos que afetam o curso do processo de fiscalização contratual, os fiscais entrevistados destacaram como principais aqueles que se seguem no Quadro 10:

Quadro 10- Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual

Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual
Carência de precisão, inflexibilidade e/ou ausência de clareza e/ou as lacunas na legislação que governa a matéria
Atraso por parte das empresas na disponibilização de documentos
Comportamento das empresas em querer levar vantagem sobre as instituições governamentais
Carência de esclarecimentos das empresas quanto ao seu papel e/ou à função do fiscal
Obstáculo no acesso aos representantes da organização contratada

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Um quarto dos fiscais de contratos apontou a ausência de clareza e/ou as lacunas na legislação que governa a matéria como os fatores externos mais impactantes no desempenho da fiscalização contratual. De acordo com o comentário do Entrevistado 6, a legislação no Brasil é desenvolvida de maneira que propicia muita margem para interpretações dúbias, conforme transcrito abaixo:

Aí, quando a gente pensa nos fatores externos, bate aquele questionamento sobre a regulamentação que envolve essa parada toda. A criação de políticas e leis tem um papel mega importante, principalmente quando se fala em deixar claro como deve rolar a fiscalização, quem são os responsáveis e quais são os perfis ideais pros servidores, né? Mesmo que eu não tenha a visão completa do processo atual, dá pra perceber que tem umas diretrizes na legislação. Só que é vital pensar na responsabilidade do gestor na interpretação e aplicação dessas diretrizes pra garantir que tudo funcione do jeito certo e esteja de boa com as regras da instituição. (ENTREVISTADO 6)

Ao lidar com as complexidades da legislação em vigor, 62,5 % dos fiscais apontam para dois fatores externos frequentemente mencionados. O primeiro destaca a falta de esclarecimento das empresas sobre seu papel e/ou sobre a função do fiscal. O segundo ressalta a morosidade das empresas na apresentação de documentos, conforme evidenciado pelo Entrevistado 8. Essas observações sugerem que uma abordagem mais proativa por parte das empresas, buscando compreender e agir conforme as normas, poderia ser uma solução eficaz para essas questões.

Sabe, o lance das empresas enrolarem pra regularizar e entregar os papéis acaba gerando um stress considerável. E quando as empresas não entendem direito o papel do fiscal como representante da instituição, isso geralmente cria uma impressão negativa, e o fiscal acaba sendo visto como meio inconveniente na hora de cobrar o contrato. A falta de informação e conhecimento por parte dos representantes das empresas também complica a execução do contrato, resultando em uns erros chatos. Aí, fica claro que a

gente precisa melhorar a comunicação entre as partes, pra promover uma colaboração mais eficaz e evitar mal-entendidos (ENTREVISTADO 8).

Esse fator em destaque, juntamente com a complexidade da dificuldade de acesso aos representantes das empresas, classificada como o terceiro fator mais referenciado pelos fiscais, com 37,5 %, ressalta a necessidade de melhorias na comunicação empresarial para facilitar a fiscalização contratual. Os registros do processo, obtidos por meio de consulta, identificam ocorrências relacionadas à morosidade das empresas na apresentação de documentos essenciais, reforçando a importância de abordar efetivamente essas questões para otimizar os procedimentos de execução contratual.

Com o propósito de identificar situações excepcionais, procedeu-se à análise dos processos administrativos relacionados à contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo o período de 2020 a 2022. O enfoque era destacar as principais ocorrências que demandaram ação não rotineira por parte do fiscal de contrato.

5.9 Análise das ocorrências na execução dos contratos do Campus Avançado Diamantino

A investigação das principais ocorrências durante o processo de execução da fiscalização dos contratos administrativos revelou que, na elaboração dos documentos relacionados à contratação, como editais, termos de referência e contratos, são seguidos os modelos disponibilizados pela AGU. Essa abordagem, ao promover a padronização desses documentos, é identificada como uma prática positiva que contribui para boas práticas na condução do processo contratual.

Identificaram-se, em várias circunstâncias, a atuação eficaz do fiscal de contrato, especialmente no que concerne ao controle do saldo. Medidas preventivas foram implementadas para evitar excedentes, e destaca-se a comunicação proativa ao servidor competente quando necessário. Esse modelo de atuação reforça a importância da comunicação tempestiva e da gestão proativa por parte do fiscal.

Um ponto positivo extraído da consulta aos processos é a aparente evolução nos procedimentos de prorrogações contratuais. Destaca-se um controle mais eficaz, com a antecipação dos passos essenciais para garantir a renovação ou a nova contratação. Nos processos mais antigos, observou-se que o início dos passos para as renovações não facilitava o fluxo normal dos procedimentos, quando necessário.

Com o enfoque na identificação das ocorrências, com o propósito de atender ao objetivo supramencionado, foram apontadas vulnerabilidades presentes nessas situações.

Com o objetivo de identificar as ocorrências e alcançar o principal propósito, o estudo mapeou as vulnerabilidades presentes nessas situações. É crucial ressaltar a importância de identificar, avaliar e comunicar previamente os riscos associados à fiscalização dos contratos, bem como estabelecer medidas para mitigá-los. O artigo 25 da Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Brasil, 2017) prevê o gerenciamento dos riscos inerentes à fiscalização de contratos administrativos, com classificações de impacto (alto, médio e baixo). A elaboração de um mapa de risco nos processos administrativos permite identificar, avaliar e tratar os possíveis riscos, definindo as ações necessárias para mitigá-los e os responsáveis envolvidos. O Quadro 11 ilustra a qualificação do impacto caso o risco se materialize.

Quadro 11: Avaliação Qualitativa do impacto dos de riscos e suas naturezas

VALOR	DESCRIÇÃO
MUITO BAIXO	Mesmo causando deterioração em operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, este incidente gera impactos mínimos nos objetivos, envolvendo tempo, prazo, custo, quantidade, qualidade, acesso, escopo, imagem, e outros, relacionados ao cumprimento de metas, padrões ou à capacidade de fornecimento de produtos/serviços às partes interessadas, como clientes internos e externos, beneficiários.
BAIXO	Desencadeia a degradação das operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, ocasionando impactos modestos nos objetivos.
MÉDIO	Provoca a paralisação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos importantes nos objetivos, porém, passíveis de serem recuperados.
ALTO	Causa a paralisação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, resultando em impactos nos objetivos com reversão muito difícil.
MUITO ALTO	Provoca uma interrupção súbita de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, com grande impacto sobre outros processos e causando impactos nos objetivos de reversão de extrema dificuldade.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na IN nº 05/2017 MPOG (Brasil, 2017).

O quadro 12 serve como uma ferramenta de revelação, expondo de maneira clara e concisa os riscos às vulnerabilidades identificadas durante a análise.

Quadro 12 – Eventos observados nos processos administrativos.

Categoria	Eventos observados	Riscos - Tipo de contrato/complexidade
Conformidade	Falta de documentação Despreparo técnico	Alta/Média/baixa
Legalidade	- Não aplicação de sanções	Alta
Resultado – desempenho dos serviços	Atrasos Qualidade dos serviços	Alta/média

Fonte: elaborado pelo autor, com dados da pesquisa

Ao examinar as ocorrências listadas, ressalta-se a identificação de possíveis desafios, como resistência à aplicação de sanções ou desconhecimento da legislação aplicável. Parte dessas ocorrências poderia resultar em penalizações, especialmente aquelas vinculadas ao cometimento reiterado de faltas na execução do contrato, uma circunstância reconhecida como motivo para rescisão contratual, conforme o art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993 (Brasil, 1993).

Quanto às penalidades estabelecidas por lei, constatou-se, durante a consulta aos processos e nas observações dos próprios fiscais, que muitos interpretam erroneamente a notificação como uma penalidade. Alguns fiscais que declararam penalizar a empresa estavam, na verdade, mencionando a notificação direcionada à empresa, na qual se solicita a regularização em conformidade com as cláusulas contratuais e/ou a legislação.

Considerando a resistência à aplicação de penalidades, o pesquisador analisa que essa resistência pode ser atribuída à burocracia e aos custos inerentes a esse processo. Dependendo da natureza da sanção, isso pode levar a Administração a recorrer a uma nova licitação, podendo resultar na falta da prestação dos serviços até a conclusão desse novo procedimento. Santos (2018) argumenta que, em determinadas situações, o gestor público pode optar por não sancionar o contratante por desempenho insatisfatório, escolhendo mecanismos informais ou até mesmo ignorando o problema.

A aparente falta de pessoal qualificado para realizar a análise das planilhas de formação de preço pode reforçar a urgência de capacitação ressaltada pelos fiscais. Esse déficit é identificado como o fator central que prejudica o desempenho da fiscalização no campus em análise.

Foi apontado pelos fiscais mais um fator que torna complexo o processo de fiscalização, relacionado à falta de esclarecimento das empresas sobre seus papéis e do fiscal de contratos. Esta complexidade é evidenciada pela demora na apresentação de documentos e na resposta às solicitações do fiscal, assim como pelos frequentes registros de restrições no SICAF e pelas reclamações dos usuários dos serviços prestados.

6. RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS NA PERSPECTIVA DOS FISCAIS ENTREVISTADOS

Com as análises concluídas sobre os procedimentos e as percepções dos participantes acerca do processo de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no IFMT – Campus Avançado Diamantino, são apresentadas as sugestões de aprimoramento levantadas pelos fiscais nas entrevistas.

A entrevista possibilitou que os participantes fornecessem sugestões acerca de procedimentos ou ações que poderiam ser implementados ou fortalecidos para aprimorar o processo de fiscalização. É relevante incorporar a visão dos agentes fiscalizadores na definição de melhorias, pois são eles que acompanham de perto a execução do serviço e têm conhecimento dos principais desafios do processo.

A ação que se destacou com maior frequência, com cinco menções, foi a institucionalização de manuais, seguida pela ênfase na capacitação. Um ponto crucial sobre a capacitação, conforme indicado pelos entrevistados, é que ela deve ser periódica e constante, cobrindo tanto temas administrativos quanto as particularidades técnicas.

Também com cinco menções, enfatiza-se a necessidade de avaliar cuidadosamente o perfil do fiscal para selecionar o mais adequado para um tipo específico de contrato.

Assim como nos estudos conduzidos por Pires (2020), Lapa (2015), Monteiro (2020), Pereira e Rosa (2017), Mota (2017), Lima (2017), Santos (2013), Silva (2015), Kinczeski (2020), e Lima (2021), na presente pesquisa, praticamente todas as respostas coletadas fazem menção à necessidade de capacitação ou padronização de documentos e procedimentos por meio da elaboração de manuais, sendo este um dos principais pontos de aprimoramento para o procedimento de fiscalização no âmbito institucional.

Sendo assim, dentro do IFMT, Campus Avançado Diamantino, as principais dificuldades e áreas que exigem maior atenção, segundo a visão dos atores envolvidos, estão associadas ao processo de nomeação dos fiscais, à segregação de funções, à ausência de padrões processuais e manuais, obstáculos na comunicação, e falta de suporte aos gestores contratuais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi analisar a percepção dos fiscais e gestores contratuais de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFMT-DMT no processo de fiscalização de 2020 a 2022. Observou-se que a qualidade das aquisições de bens e contratações de serviços públicos pode ter impactos positivos ou negativos no desempenho global da organização. Essa qualidade é determinada pela forma como ocorre o controle e o acompanhamento das compras e contratações públicas, realizadas no setor público por meio de um processo licitatório. Quando bem-sucedido, esse processo resulta em um contrato administrativo que confere às instituições públicas a autonomia necessária para modificar, rescindir, fiscalizar e aplicar sanções aos contratados que não cumprem o contrato, sempre com foco no interesse público.

Nesse contexto, realça-se a função central da fiscalização, que busca assegurar o cumprimento do objeto licitado conforme os termos contratuais, com ênfase na economicidade. Contudo, as atividades inerentes às contratações realizadas pelos órgãos públicos apresentam diversas particularidades, tornando a fiscalização dos contratos administrativos uma tarefa desafiadora, que exige do fiscal uma atualização constante e o desenvolvimento contínuo de competências. Um dos objetivos específicos desta pesquisa visava identificar fatores influenciadores na atuação de gestores e fiscais de serviços terceirizados no IFMT-DMT no desempenho de suas atividades.

No processo de compreensão do funcionamento e dos mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos do IFMT – Campus Avançado Diamantino (primeiro objetivo específico), constatou-se, no que diz respeito à metodologia empregada na fiscalização dos contratos da instituição, que inicialmente alguns fiscais enfrentavam uma carga excessiva de atividades. Posteriormente, o IFMT – Campus Avançado Diamantino, com o intuito de atender aos princípios legais e aprimorar o desempenho nas fiscalizações, ajustou o processo de trabalho, reestruturando sua configuração funcional com a criação de uma equipe fiscalizadora composta por três agentes principais: o Fiscal Técnico, o Fiscal Administrativo e o Gestor de Contratos. Essa reorganização contribuiu para aprimorar o processo de fiscalização, reduzindo a sobrecarga de tarefas, conforme também evidenciado nos relatos de alguns fiscais, e promovendo a padronização do fluxo de procedimentos, como constatado na análise dos processos administrativos. No entanto, ainda existem elementos a serem trabalhados para modificar o desempenho do processo de fiscalização, conforme será explorado adiante ao

abordar o terceiro objetivo específico desta dissertação, que busca identificar fatores influenciadores na atuação de gestores e fiscais de serviços terceirizados no IFMT-DMT.

Percebeu-se que o IFMT – campus Avançado Diamantino ainda não instituiu um programa específico para auxiliar os fiscais no registro, controle e acompanhamento da fiscalização. Apesar da variedade nos mecanismos utilizados, os resultados da pesquisa indicam que a maioria dos fiscais optam por utilizar planilhas eletrônicas como principal meio para assegurar o sucesso na fiscalização.

No intuito de responder ao terceiro objetivo específico desta pesquisa, que é identificar fatores influenciadores na atuação de gestores e fiscais de serviços terceirizados no IFMT-DMT, buscou-se, inicialmente, compreender o perfil dos servidores fiscais. Ademais, procurou-se entender a percepção dos fiscais sobre a importância da fiscalização para as instituições públicas, o nível de conhecimento desses fiscais sobre a legislação específica que trata de contratos, bem como a preparação técnica desses servidores para o exercício das atividades inerentes à função de fiscal de contrato, incluindo a participação em treinamentos e capacitações.

Acerca do perfil dos servidores, considerando a formação acadêmica e o tempo de experiência na área de atuação, a análise dos resultados destacou que os responsáveis pela fiscalização possuem um bom nível de formação acadêmica. Todos apresentam titulação de especialização, o que é positivo, pois a formação acadêmica desempenha um papel crucial no eficiente desempenho do servidor ao exercer suas funções de fiscalização de contratos.

Relativamente à experiência na função de fiscal de contratos no IFMT-DMT, observou-se que todos os servidores fiscais exercem essa função há mais de dois anos, o que sugere uma experiência substancial acumulada ao longo desse período.

Sobre a percepção da relevância da fiscalização contratual, embora tenha havido um fiscal que admitiu nunca ter refletido sobre a importância da função, a maioria dos fiscais demonstrou estar ciente da importância fundamental do ato de fiscalizar.

Quanto ao entendimento aprofundado da legislação vigente, considerado um fator preponderante para determinar o desempenho na gestão e fiscalização de contratos administrativos, notou-se que 75% dos fiscais admitiram não possuir um conhecimento abrangente sobre a legislação que rege a fiscalização contratual. Assim, a situação em relação ao conhecimento e à atualização de informações legislativas para a fiscalização de contratos no IFMT – Campus Avançado Diamantino é apresentada de maneira divergente em comparação ao que é abordado na literatura, que destaca a dinâmica das normas que tratam dos contratos

administrativos, caracterizada por mudanças frequentes na legislação, demandando do fiscal uma atualização constante.

Nessa perspectiva, enfatiza-se a necessidade de aprimoramento na qualificação dos fiscais do campus, observando que muitos deles não participaram de treinamentos ou capacitações voltados para essa atividade. Em outras palavras, não foram devidamente instruídos para se tornarem habilitados na função. Contudo, alguns fiscais alegaram que seus conhecimentos eram satisfatórios para conduzir a fiscalização, baseando-se na compreensão dos contratos que afirmaram conhecer bem.

De forma resumida, observou-se que as principais dificuldades mencionadas pelos fiscais foram categorizadas, neste estudo, como entraves relacionados a fatores internos e externos. No aspecto interno, merecem destaque a falta de capacitação, a formação profissional ou cargo divergente do serviço fiscalizado, a determinação da Administração do instituto para um servidor assumir a atribuição de fiscalizar contratos, a ausência de uma pessoa de referência para oferecer suporte técnico ao fiscal, o acúmulo de funções sem uma definição de horário específico para dedicação exclusiva à fiscalização contratual e a falta de conscientização da responsabilidade da função, tanto por parte do fiscal quanto das demais pessoas envolvidas no processo. No âmbito externo, incluem-se a lentidão das empresas na apresentação de documentos para a fiscalização, a falta de clareza, rigidez e/ou lacunas na legislação, algumas empresas tentando obter vantagem sobre o governo, a falta de esclarecimentos das empresas sobre sua função e a do fiscal, e as dificuldades dos fiscais em ter acesso aos representantes das empresas.

Na literatura, autores destacam elementos que desempenham papel crucial na influência do desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, ou seja, fatores que colaboram para que a atividade de fiscalização contratual ocorra de forma a atingir o objetivo pretendido. Elementos como a qualificação do fiscal de contrato, tanto em relação ao entendimento da legislação quanto à capacitação técnica; a manutenção de um manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos; a adoção de instrumentos de controle; a manutenção de histórico de qualidade; e a definição clara e precisa do objeto destacam-se entre esses fatores.

Neste estudo, realizado no IFMT – Campus Avançado Diamantino, foram identificados alguns desses fatores apontados pela literatura como influenciadores positivos no processo de fiscalização contratual, como a formação acadêmica dos fiscais; a predominância da adoção de instrumentos de controle e a manutenção de um manual de fiscalização contratual. Em relação

aos fatores desfavoráveis, apontou-se a falta de capacitação, especialmente diante do aparente despreparo para aplicação de penalidades, e indicou-se a falta de clareza e precisão nos objetos contratados, com base nos apontamentos feitos pelos fiscais sobre falhas e lacunas nos documentos de contratação.

Por meio da análise das principais ocorrências na execução dos contratos do IFMT – Campus Avançado Diamantino, no intervalo de 2020 a 2022 (terceiro objetivo específico), entendeu-se a condução de cada contrato e os procedimentos adotados pelos agentes participantes da fiscalização contratual para resolver essas ocorrências.

A partir das análises das ocorrências, observou-se uma evolução na padronização dos procedimentos de fiscalização e na prática efetiva de controle por parte dos fiscais em relação ao saldo do contrato, bem como na tempestividade dos procedimentos relacionados à renovação e repactuação dos contratos. No entanto, os resultados das análises também indicam uma fiscalização predominantemente preventiva, com a ausência, em vários processos, de documentos que comprovem avaliações periódicas da qualidade dos serviços prestados, sugerindo uma resistência potencial à aplicação de sanções às empresas que descumprem as normativas legais e/ou contratuais.

Ao considerar os elementos positivos e negativos que afetam o desempenho na execução da fiscalização de contratos no IFMT – Campus Avançado Diamantino, conforme investigado nesta pesquisa, torna-se evidente que o processo carece de melhorias. Acredita-se que esse processo possa se transformar em uma sequência de ações positivas, à medida que os fiscais, conscientes da importância da função, busquem maior conhecimento e atualização das legislações que regem as contratações públicas, e os gestores intensifiquem os esforços para estimular essa qualificação.

Cabe ressaltar, neste momento, que também foi delineado como propósito deste estudo, nesta dissertação, apresentar possíveis soluções para aprimorar a execução da fiscalização de contratos no IFMT-DMT. Assim, foram identificadas algumas sugestões dos fiscais, como: desenvolver uma ferramenta, como um programa que possibilite visualizar e sistematizar os contratos; avaliar o perfil acadêmico, profissional e pessoal daqueles indicados para a fiscalização; analisar a proporcionalidade na distribuição dos contratos; investir em capacitação individual e coletiva, incluindo cursos e reuniões internas na própria instituição, com a participação de representantes das empresas; oferecer incentivo financeiro para os fiscais no desempenho de suas funções.

Para além das recomendações anteriormente discutidas, cuja aplicação é generalizável a qualquer instituição pública regida pela Lei de Licitações e Contratos, destaca-se, como uma contribuição deste estudo, a oportunidade para a execução de pesquisas semelhantes em outros órgãos públicos.

Em termos de diretrizes para pesquisas futuras, destaca-se a possibilidade de conduzir entrevistas abrangentes com os gestores do Campus, visando validar de forma mais ampla as informações obtidas. Além disso, seria relevante considerar a extensão deste estudo para outras tipologias contratuais, como os contratos de fornecimento imediato (compras) e de execução de obras.

REFERÊNCIAS

AGU. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/secretaria-geral-de-administracao-1/arquivos/manual-de-fiscalizacao-de-contratos-2013-agu.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Método, 2016.

ALVES, L. S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 102, 2004.

ASSUNÇÃO, Leônidas Luiz Rubiano de. **Gestão Administrativa do Instituto Federal Farroupilha Campus Santo Augusto: a capacitação profissional dos gestores e fiscais de contratos como meio de prevenir a responsabilização subsidiária em ações judiciais trabalhistas de contratos de serviços terceirizados com mão de obra cedida**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto Politécnico do Porto. Escola Superior de Educação, Porto, Portugal, 2018. Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/12000/3/DM_LeonidasAssuncao_2018.pdf > Acesso em: 21 jul. 2023.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**; Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. – São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf >. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=15E6D763B7E703DF969FDE7074577E06.proposicoesWeb1?codteor=447735&filename=LegislacaoCitada+-PRC+39/2007. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27478635/publicacao/27478646> . Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=200&ano=1967&ato=087ATRq50MZRVTFce>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Brasília, 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017a. 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: 3 jul. 2023.

BRASIL. **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: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8666&ano=1993&ato=beaEzYU5ENFpWTd78> . Acesso em: 12 jul. 2023.

COSTA, A. F. **Fiscal de contratos administrativos: atribuições**. Jus Navigandi, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. Porto Alegre: Grupo A, 2021. E-book. ISBN 9786581334192. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. **Medical Education**, 40(4), 314–321. doi: 10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4363010/>. Acesso em: 09 mar. 2024.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Grupo A, 2009. E-book. ISBN 9788536321356. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536321356/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

FONSECA, R. C. V. **Metodologia do trabalho científico**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

Furtado, M. R. et al. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática**. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração Pública**. 3º triagem, Brasília: Vestcon, 2005. IBGE 2023, IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

IFMT. **História do Campus Avançado Diamantino**. Disponível em: <https://dmt.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/historia-do-campus-avancado-diamantino/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

IFMT. **Manual de fiscalização de contratos e aplicação de sanções do IFMT**. Disponível em: https://proad.ifmt.edu.br/media/filer_public/d0/0e/d00e82cb-59eb-4fd3-a48d-ca695be3e7ce/manual_fiscalizacao_de_contratos_e_aplicacao_de_sancoes_-_versao_10.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

IFMT. **Manual de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra**. Disponível em: https://dap.cba.ifmt.edu.br/media/filer_public/7a/86/7a86167f-248d-4ae1-bfc7-a89d48fa6147/gestao_fiscalizacao_contratos_servicos_terceirizados_v02_final_2.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

IFMT. **Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) das entidades vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), para o ano de 2022**. Disponível em: <https://proad.ifmt.edu.br/conteudo/pagina/orcamento-ifmt-2022/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ISHIKAWA, K. **Controle de qualidade total: à maneira japonesa**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

JEREMIAS, Cristiane; BEUREN, Ilse Maria. O papel da controladoria frente ao processo decisório da terceirização. In: **Anais do IV Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos**. Belo Horizonte – MG, 1997.

JUNQUILHO, Gelson S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

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

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo, SP: Atlas 2003.

LIMA, André Vinícius Gregório. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN**. 2017. Dissertação de Mestrado. Brasil.

LIMA, Leonardo Vasconcelos Assis de. **Contratos administrativos: um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

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. Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/6020/1/michellepeonmanarino.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2023.

MANTOVANI, Gabriela Vilela dos Santos. **Fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD**. 2019. Dissertação. (Mestre em Administração Pública) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados-MS. Disponível em: [https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-ADMINISTRACAO-PUBLICA/DISSERTA%C3%87%C3%95ES%20DEFENDIDAS/TCF%20PROFIAP%20-%20Gabriela%20Vilela%20dos%20Santos%20Mantovani%20\(vers%C3%A3o%20final\).pdf](https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-ADMINISTRACAO-PUBLICA/DISSERTA%C3%87%C3%95ES%20DEFENDIDAS/TCF%20PROFIAP%20-%20Gabriela%20Vilela%20dos%20Santos%20Mantovani%20(vers%C3%A3o%20final).pdf) . Acesso em: 21 jul. 2023.

MARCELINO, Paula, CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v.25, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2006.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto et al. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/L6vZC4dSZL8py78dGBm4xrz/?lang=pt> . Acesso em: 10 jul. 2023.

MARTINS, Sergio Pinto. **Terceirização No Direito do Trabalho**. Sergio Pinto Martins. 15. Ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018. 1 Terceirização Legislativa 2. Direito Do Trabalho I Título.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.

MEDEIROS, M. C. A. **A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sob o modelo do principal-agente**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-graduação em Gestão Pública - PPGP/UFRN - Natal, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo. Editora Malheiros. 2010.

MONTEIRO, José Ricardo. **Terceirização na Universidade Pública: limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB**. 2020. 95 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia), Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG – Campus Montes Claros**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

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. Dissertação (Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública), Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5960>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contrato: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras**. 2020. Dissertação (Administração Pública) Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/426/2/FJP05-000442.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Acesso em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ROCHA, Wagner Gonçalves; MELO, Alfredo Alves de Oliveira. **Gestão de contratos: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior à luz da teoria dos custos de transação**. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/426/2/FJP05->. Acesso em: 10 jul. 2023.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. Colaboração: Grace Vieira Becker, Maria Ivone de Mello. 3. ed. 6. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

SALÉM, Suheil Mahomed. **O poder sancionatório contratual como instrumento de gestão de contratos administrativos**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) - Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/23322>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SANTOS, B.A.; DIEHL, C.A.; ANDRIOLI, R. Impacto da externalização de serviços secundários em uma instituição de ensino superior. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 11, n. 1. 2013.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Rev. Serv. Público Brasília**, Brasília, v.

69, n. 2, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1763>. Acesso em: 11 de mar. de 2024.

Senhoras, E. M. (2013). Controvérsias sobre as relações negociais com o setor público: um estudo sobre a terceirização no Brasil. **Scientia Iuris**, 17(2), 149–166. <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2013v17n2p149> . Acesso em: 8 de mar de 2024.

SILVA, Edna e MENEZES, Estela. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2001

SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. 2015. 85f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza (CE), 2015.

TADEU, J. C.; GUIMARAES, E. H. R. (2017). O desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: estudo de caso em uma instituição federal de ensino. **REUNIR - Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade**, 7(1), 49-64. <https://doi.org/10.18696/reunir.v7i1.446>. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/446>. Acesso em: 6 de mar. de 2024.

THOMAS, C. G. **Research Methodology and Scientific Writing**. 2nd ed. Ane Books: New Delhi, 2020

WALTER, S. A.; BACH, T. M. Adeus papel, marca-textos, tesoura e cola: inovando o processo de análise de conteúdo por meio do Atlas.ti. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16. p. 275-308, 2015. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/236>. Acesso em: 04 mar. 2024.

APÊNDICE – A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA SOBRE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NO CONTEXTO DO IFMT-DMT

Este estudo é parte integrante de um projeto de Mestrado realizado no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com enfoque na área de Gestão e Fiscalização Contratual. A orientação é conduzida pela Prof^a Dr^a Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira, e o mestrando responsável pelo desenvolvimento é Soldane Lino de Oliveira Junior. Expressamos nossa gratidão pela colaboração ao responder às perguntas deste instrumento. Salientamos que, em virtude do caráter científico deste trabalho, seu nome será mantido em confidencialidade em todas as circunstâncias. Caso haja interesse em obter mais informações sobre a pesquisa, nossos contatos estão disponíveis ao término da entrevista.

Data: ____ de ____ de 2023.

PARTE I – Perfil pessoal e profissional

Nome (opcional): _____
Cargo: _____
Escolaridade: _____
Tempo na instituição (em anos): _____
Anos de atuação na supervisão contratos (em anos/meses): _____
Setor de atuação: _____

PARTE II – Conhecimento sobre fiscalização contratual

- 1) Qual é a sua perspectiva sobre a relevância da fiscalização de contratos para o funcionamento das instituições públicas?
- 2) Você já recebeu algum tipo de formação específica para desempenhar funções de fiscalização contratual?
- 3) Você está familiarizado com a legislação que rege a fiscalização contratual? E tem conhecimento das responsabilidades atribuídas a um fiscal?
- 4) Você se sente pronto para a responsabilidade de fiscalizar contratos? Por favor, explique sua resposta.

PARTE III – Satisfação quanto à execução do contrato

CONTRATO(s): _____

- 5) Você encontrou desafios ao assumir a responsabilidade de ser fiscal deste contrato? Pode compartilhar quais foram e por quê?
- 6) A comunidade usuária expressa satisfação com a qualidade dos serviços fornecidos pela empresa contratada?
- 7) No geral, como você avalia o andamento deste contrato? A empresa contratada está cumprindo de maneira satisfatória as suas responsabilidades contratuais? Identifica oportunidades de aprimoramento?
- 8) Houve alguma penalização aplicada à empresa contratada por violação do contrato? Você identificou alguma situação em que, em sua perspectiva, a aplicação de penalidades seria justificada?
- 9) Você utiliza alguma ferramenta de controle para facilitar a supervisão deste contrato?
- 10) Você acha que a supervisão deste contrato está progredindo de forma eficiente e satisfatória, ou há aspectos que merecem melhorias? Justifique.

PARTE V – Suportes na fiscalização contratual

- 11) Na sua opinião, os documentos que servem de base para a fiscalização deste contrato (como edital e termo de contrato) abrangem todas as eventualidades relacionadas aos contratos? Justifique.
- 12) Tem o hábito de recorrer ao manual de contrato quando surgem dúvidas? Ele tem sido eficaz para suprir suas necessidades?
- 13) Em casos de problemas contratuais além de sua alçada, a quem você presta contas? E quando surgem dúvidas na fiscalização do contrato, a quem recorre para esclarecimentos?

PARTE V – A fiscalização contratual no IFMT – Campus Avançado Diamantino

- 14) A constituição de uma equipe dedicada à fiscalização de contratos, incluindo a designação de um gestor de contratos e um fiscal administrativo para supervisionar as ações dos fiscais técnicos, facilitou ou complicou o processo de fiscalização? Por favor, justifique.
- 15) Acredita que o Campus Avançado Diamantino estimula a eficiência na fiscalização de contratos? Justifique.
- 16) Há fatores dentro da instituição que influenciam o processo de fiscalização contratual no Campus Avançado Diamantino? Gostaria de compartilhar suas observações a respeito?
- 17) Há fatores externos que criam dificuldades no processo de fiscalização do Campus Avançado Diamantino? Pode listar esses elementos?
- 18) Em sua opinião, quais são as principais barreiras que dificultam a fiscalização contratual de obter um desempenho mais eficiente?

PARTE VI – Sugestões

- 19) Na sua opinião, o que poderia ser sugerido para melhorar a eficiência do processo de fiscalização como um todo?
- 20) Considerando a temática de Gestão e Fiscalização Contratual, há algum tópico que não foi explorado na entrevista e que você gostaria de pontuar ou esclarecer? Qual seria esse ponto?

OBRIGADO!

Pesquisador: Soldane Lino de Oliveira Junior
Email: soldane.oliveira@ifmt.edu.br - UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados)
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública

APÊNDICE – A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA SOBRE FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NO CONTEXTO DO IFMT-DMT

Este estudo é parte integrante de um projeto de Mestrado realizado no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com enfoque na área de Gestão e Fiscalização Contratual. A orientação é conduzida pela Prof^a Dr^a Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira, e o mestrando responsável pelo desenvolvimento é Soldane Lino de Oliveira Junior. Expressamos nossa gratidão pela colaboração ao responder às perguntas deste instrumento. Salientamos que, em virtude do caráter científico deste trabalho, seu nome será mantido em confidencialidade em todas as circunstâncias. Caso haja interesse em obter mais informações sobre a pesquisa, nossos contatos estão disponíveis ao término da entrevista.

Data: ____ de ____ de 2023.

PARTE I – Perfil pessoal e profissional

Nome (opcional): _____
Cargo: _____
Escolaridade: _____
Tempo na instituição (em anos): _____
Anos de atuação na supervisão contratos (em anos/meses): _____
Setor de atuação: _____

PARTE II – Conhecimento sobre fiscalização contratual

- 21) Qual é a sua perspectiva sobre a relevância da fiscalização de contratos para o funcionamento das instituições públicas?
- 22) Você já recebeu algum tipo de formação específica para desempenhar funções de fiscalização contratual?
- 23) Você está familiarizado com a legislação que rege a fiscalização contratual? E tem conhecimento das responsabilidades atribuídas a um fiscal?
- 24) Você se sente pronto para a responsabilidade de fiscalizar contratos? Por favor, explique sua resposta.

PARTE III – Satisfação quanto à execução do contrato

CONTRATO(s): _____

- 25) Você encontrou desafios ao assumir a responsabilidade de ser fiscal deste contrato? Pode compartilhar quais foram e por quê?
- 26) A comunidade usuária expressa satisfação com a qualidade dos serviços fornecidos pela empresa contratada?
- 27) No geral, como você avalia o andamento deste contrato? A empresa contratada está cumprindo de maneira satisfatória as suas responsabilidades contratuais? Identifica oportunidades de aprimoramento?
- 28) Houve alguma penalização aplicada à empresa contratada por violação do contrato? Você identificou alguma situação em que, em sua perspectiva, a aplicação de penalidades seria justificada?
- 29) Você utiliza alguma ferramenta de controle para facilitar a supervisão deste contrato?
- 30) Você acha que a supervisão deste contrato está progredindo de forma eficiente e satisfatória, ou há aspectos que merecem melhorias? Justifique.

PARTE V – Suportes na fiscalização contratual

- 31) Na sua opinião, os documentos que servem de base para a fiscalização deste contrato (como edital e termo de contrato) abrangem todas as eventualidades relacionadas aos contratos? Justifique.
- 32) Tem o hábito de recorrer ao manual de contrato quando surgem dúvidas? Ele tem sido eficaz para suprir suas necessidades?
- 33) Em casos de problemas contratuais além de sua alçada, a quem você presta contas? E quando surgem dúvidas na fiscalização do contrato, a quem recorre para esclarecimentos?

PARTE V – A fiscalização contratual no IFMT – Campus Avançado Diamantino

- 34) A constituição de uma equipe dedicada à fiscalização de contratos, incluindo a designação de um gestor de contratos e um fiscal administrativo para supervisionar as ações dos fiscais técnicos, facilitou ou complicou o processo de fiscalização? Por favor, justifique.
- 35) Acredita que o Campus Avançado Diamantino estimula a eficiência na fiscalização de contratos? Justifique.
- 36) Há fatores dentro da instituição que influenciam o processo de fiscalização contratual no Campus Avançado Diamantino? Gostaria de compartilhar suas observações a respeito?
- 37) Há fatores externos que criam dificuldades no processo de fiscalização do Campus Avançado Diamantino? Pode listar esses elementos?
- 38) Em sua opinião, quais são as principais barreiras que dificultam a fiscalização contratual de obter um desempenho mais eficiente?

PARTE VI – Sugestões

- 39) Na sua opinião, o que poderia ser sugerido para melhorar a eficiência do processo de fiscalização como um todo?
- 40) Considerando a temática de Gestão e Fiscalização Contratual, há algum tópico que não foi explorado na entrevista e que você gostaria de pontuar ou esclarecer? Qual seria esse ponto?

OBRIGADO!

Pesquisador: Soldane Lino de Oliveira Junior
Email: soldane.oliveira@ifmt.edu.br - UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados)
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública