

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

IZABEL ELIANI ZUCOLOTO

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS
EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

**VITÓRIA
2019**

IZABEL ELIANI ZUCOLOTO

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS
EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -
Graduação em Gestão Pública do Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas da
Universidade Federal do Espírito Santo, como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Gestão Pública, na área de Gestão
de Operações no Setor Público.

Orientadora: Prof.^a. Dr^a Dora Berger

VITÓRIA

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

Z94g ZUCOLOTO, IZABEL ELIANI, 1982-
GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO / IZABEL ELIANI ZUCOLOTO. - 2019.
146 f. : il.

Orientadora: Dora Berger.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Contratos administrativos. 2. Terceirização. 3. Serviço público. 4. Administração Pública. I. Berger, Dora. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

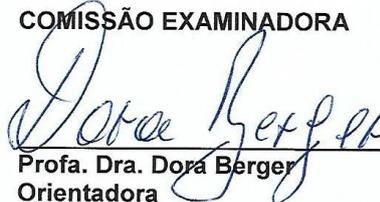
IZABEL ELIANI ZUCOLOTO

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS
TERCEIRIZADOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 04 de julho de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



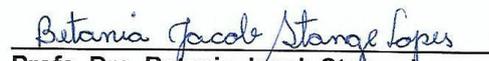
Profa. Dra. Dora Berger
Orientadora



Profa. Dra. Taciana de Lemos Dias
Membro Interno



Profa. Dra. Teresa Cristina Janes Carneiro
Membro Interno



Profa. Dra. Betania Jacob Stange Lopes
Membro Externo

Dedico este trabalho à minha querida família, em especial, à minha irmã Rosinha, ao meu cunhado Domingos e à minha afilhada Marayza, pois sem o amor de vocês não seria possível concretizá-lo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu bom Deus, pelo seu amor infinito, pela vida e por todos os dons necessários para que eu pudesse concretizar meus sonhos. Toda honra e toda glória sejam dadas a Ele. À minha família, meu porto seguro, pelo amor, respeito, apoio e torcida.

A Lilian Ambrozim Avanci pela amizade, carinho, compreensão, contribuição e conselhos nos momentos mais difíceis deste percurso.

Agradeço aos amigos Lívia Rohr, Guilherme Rohr e Fatima Gonçalves dos Santos (Fatinha), pela amizade, pelo carinho, cuidado e por todos os esforços que não pouparam para me ajudar.

A Jordana Binda Gobbi e família pela amizade, torcida e por me acompanhar durante todo o período.

À minha adorável e amiga orientadora, Professora Doutora Dora Berger, com seu carinho, atenção e profissionalismo fez com que este caminho fosse mais leve e divertido.

Aos membros da banca por todas as contribuições, à Professora Doutora Betania Jacob Stange Lopes, Professora Doutora Taciana de Lemos Dias e Professora Doutora Tereza Cristina Janes Carneiro.

Aos meus colegas do Instituto Federal do Espírito Santo - fes pelas contribuições e apoio, em especial, Cristiano, Dennia, Erivelton, Francielle, Giovani, Marko Aurélio e por todos que dedicaram seu tempo para responderem o questionário.

Aos meus colegas de setor, Angela, Bruna, Leandro e Wallace, pela paciência e compreensão, especialmente nas minhas ausências.

À Universidade Federal do Espírito Santo – UFES por ofertar o Mestrado em Gestão Pública, estendendo os agradecimentos a todos os professores que faz dessa Pós-Graduação uma excelência.

Ao Instituto Federal do Espírito Santo - Ifes pela oportunidade e liberação para realizar o mestrado.

A todos os colegas do mestrado que direta e indiretamente contribuíram para a concretização deste trabalho, em especial Clarissa e Lívia.

E por fim, a todas as pessoas que, no decorrer deste percurso, puderam me presentear com sua ajuda e carinho. Muito obrigada!

“Um bom contrato não é aquele em que uma das partes subjuga a outra à sua vontade. Também não é o em que as partes, felizes e risonhas, caminham em busca de um objetivo comum. Um bom contrato é o que não só bem celebrado, mas, sobretudo bem administrado, conduz as partes a satisfazerem seus respectivos interesses, apesar de serem estes divergentes.”

Antônio Carlos Cintra do Amaral

RESUMO

A terceirização de serviços das atividades-meio pela Administração Pública insere um aspecto crucial relativamente ao acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos, que envolvem recursos públicos e direcionam-se ao bem comum. Não raras vezes, o cidadão se depara com serviços inacabados que custaram milhões, refletindo em atrasos de cronograma, aditivos orçamentários etc. Consequentemente, tem-se o desperdício de recursos públicos. Esta pesquisa analisa os aspectos fundamentais da atividade de gestão e fiscalização no Instituto Federal do Espírito Santo, detectando na literatura os aspectos relevantes para atuação profissional na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados e diagnosticando no Instituto Federal do Espírito Santo, como ocorre a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. Realizou-se uma pesquisa descritiva e análise categorial de conteúdo, adotando-se como ferramenta metodológica a aplicação de questionário com perguntas abertas e fechadas e ainda uma pesquisa documental. No referencial teórico, inicialmente, expõe-se sobre as reformas administrativas visando tornar a Administração Pública mais eficiente, eficaz e efetiva. Após, discorre-se acerca da terceirização, licitações, contratos administrativos, como ocorre sua execução e fiscalização, além de uma síntese de pesquisas realizadas sobre o tema. Finalmente, conclui-se pela existência de fragilidades nos processos de gestão e fiscalização na instituição pesquisada. Isto indica a necessidade de inserir uma verdadeira política de gestão e fiscalização, realizando melhorias, em especial, na capacitação e aperfeiçoamentos dos servidores designados a vistoriar os contratos de serviços terceirizados e criando mecanismos para subsidiá-los nesse encargo tão importante. A partir do resultado foi elaborado um plano de ações simples e objetivo apontando sugestões para tornar a gestão e a fiscalização mais eficazes, eficientes e efetivas.

Palavras-chave: Ifes. Contrato. Terceirização. Serviços. Gestão. Fiscalização. Eficiência. Eficácia. Efetividade.

ABSTRACT

The outsourcing of services of the middle activities by the Public Administration inserts a crucial aspect regarding the monitoring and supervision of administrative contracts, which involve public resources and are directed to the common good. Not infrequently, the citizen is faced with unfinished services that cost millions, reflecting on schedule delays, budget additives, etc. Consequently, there is the waste of public resources. This research analyzes the fundamental aspects of the supervision activity in the Federal Institute of Espírito Santo, detecting in the literature the relevant aspects for professional performance in the management and supervision of outsourced services contracts and diagnosing in the Federal Institute of Espírito Santo how those management and supervision of outsourced service contracts happen. A descriptive research was carried out, the application of a questionnaire with open and closed questions and a documentary research were adopted as the methodological tools. In the theoretical reference part, initially, the administrative reforms are reported with the purpose of making the Public Administration more operative, efficient and effective. Afterwards, there is a discussion about outsourcing, biddings, administrative contracts, as well as its execution and supervision, and also a synthesis of researches done on the subject. Finally, it is concluded that there are weaknesses in the management and supervision processes in the studied institution. This indicates the need to introduce a real management and supervision policy, making improvements, in particular, in the training and betterment of the public servers designated to inspect outsourced services contracts and creating mechanisms to subsidize them in this important task. Based on the result, a simple and objective action plan was drawn up, pointing out suggestions to make the management and the supervision more operative, efficient and effective.

Keywords: Ifes. Contract. Outsourcing. Services. Management. Supervision. Efficiency. Operative. Effectiveness.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Procedimento de contratações públicas – Lei nº 8.666/1993:.....	50
Figura 2 – Procedimento para contratação de serviços terceirizados:	53
Figura 3 – Distribuição geográfica dos campi do Ifes.....	68
Figura 4 - Características do Gestor e fiscal de contratos.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa (Quantidade).....	34
Quadro 2 – Categorias de Análise	37
Quadro 4 - Acompanhamento e fiscalização de contratos:	60
Gráfico 10 - Importância dos instrumentos para o exercício da função gestor e fiscal	87
Quadro 5 - Demais contratemplos enfrentados pelos participantes.....	96
Quadro 6 - Propostas de melhorias sugeridas pelos participantes	106
Quadro 7 - Síntese dos manuais de gestão e fiscalização de contratos de Instituições Federais de Ensino.....	110

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Setor em que atua o participante.....	72
Gráfico 2 - Tempo servidor público x Tempo servidor do Ifes	73
Gráfico 3 - Funções assumidas na fiscalização	76
Gráfico 4 – Tempo de gestão e fiscalização de contratos.....	77
Gráfico 5 - Funções x objetos contratuais	78
Gráfico 6 - Ciência do servidor em atuar na gestão e fiscalização.....	79
Gráfico 7 - Definição das atribuições para gestão e fiscalização	79
Gráfico 8 - Acesso à documentação	80
Gráfico 9 – Atividades/ações realizadas no decorrer da gestão e fiscalização	82
Gráfico 10 - Importância dos instrumentos para o exercício da função gestor e fiscal.....	87
Gráfico 11 - Disponibilidades dos instrumentos para exercício da função de gestor ou fiscal	90
Gráfico 12 - Contratempos enfrentados no correr da execução contratual	94
Gráfico 13 - Número ideal de contratos de serviços terceirizados a fiscalizar	97
Gráfico 14 - Capacitação e aperfeiçoamento prévia ou durante	99
Gráfico 15 - Contribuição da capacitação para a fiscalização	100
Gráfico 16 - Conhecimento para realizar as atribuições.....	101
Gráfico 17 - Domínio da legislação	102
Gráfico 18 - Divulgação pelo Ifes de informações e orientações sobre gestão e fiscalização.....	102
Gráfico 19 - Atendimento das solicitações para realizar capacitação	103
Gráfico 20 - Oferta de capacitação pela instituição para gestores e fiscais	104
Gráfico 21 - Investimento da instituição na área de gestão e fiscalização	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Idade	71
Tabela 2 - Carreira	71
Tabela 3 - Escolaridade	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 O CONTEXTO E O PROBLEMA.....	21
1.2 OBJETIVOS	24
1.3 JUSTIFICATIVA E DELIMITAÇÃO.....	24
1.5 CONTRIBUIÇÕES E VALIDADE DA PESQUISA	26
2 METODOLOGIA.....	27
2.1 ABORDAGEM E TIPOLOGIA DA PESQUISA	27
2.2 FONTES E COLETA DE DADOS	29
2.2.1 Questionário - Instrumento para coleta de dados.....	30
2.3 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA	33
2.3.1 Sujeitos participantes da pesquisa	33
2.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	35
2.4.1 Análise categorial de conteúdo	36
2.5 ASPECTOS ÉTICOS PARA A PESQUISA	37
3 REFERENCIAL TEÓRICO	39
3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EVOLUÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO	39
3.1.1 Eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública	42
3.2 TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....	43
3.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	47
3.3.1 Fases da contratação pública.....	49
3.3.2 Recursos para realização da contratação e improbidade administrativa	51
3.3.3 Princípio da continuidade ou da permanência.....	51
3.3.4 Procedimentos quanto ao planejamento	52
3.3.5 Contrato administrativo.....	55
3.3.6 Gestão e fiscalização da execução do contrato administrativo	57
3.4 SÍNTESES DE PESQUISAS SOBRE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	61
4.1 INSTITUIÇÃO OBJETO DO ESTUDO	67
4.1.1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo	68
4.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO	70
4.2.1 Do perfil dos participantes	70

4.2.2 Exercício da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Ifes	76
4.2.2.3 Atividades/Ações realizadas no correr da execução contratual	82
4.2.3 Da capacitação e aperfeiçoamento dos participantes	98
4.3 MELHORIAS PARA A ÁREA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	105
4.3.1 Plano de ação para uma política de gestão e fiscalização de contratos no Instituto Federal do Espírito Santo	107
4.3.1.1 Proposta 1: Criar manualização de procedimentos	108
4.3.1.2 Proposta 2: Instituir suporte técnico na Reitoria	114
4.3.1.3 Proposta 3: Instituir programa de capacitação e aperfeiçoamento	114
4.3.1.4 Proposta 4: Inserção de sistema informatizado de controle	115
4.3.1.5 Proposta 5: Instituir fórum de gestores e fiscais de contratos	115
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
5.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	121
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICE A – Contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra do Ifes	130
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	134
APÊNDICE C – Questionário: Instrumento para coleta de dados	135
APÊNDICE D – Síntese do Plano de Ação para o Instituto Federal do Espírito Santo	144
ANEXO I – Carta de anuência da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação do Ifes	146

1 INTRODUÇÃO

As pessoas jurídicas de direito público interno, relacionadas no artigo 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, celebram contratos de serviços sob o regime de execução indireta, vale dizer, terceirizam serviços mediante contrato administrativo, figurando como contratante ou tomador, recebendo-os de terceiros, que, comumente, são pessoas jurídicas de direito privado, arroladas no artigo 44 do diploma legal mencionado. Excepcionalmente, podem ser autônomos que assumem a responsabilidade pela prestação de serviços contratados, cuja execução é feita pelos empregados terceirizados, os quais são pessoas naturais ou trabalhadores subordinados a terceiro e desempenham atividades sob suas ordens e não têm vinculação com o órgão ou entidade da Administração Pública contratante.

Esta pesquisa limita-se ao tema “Gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra”, cuja duração desses contratos é de 12 meses, podendo ser prorrogados até o limite de 60 meses, os quais são executados por instituições de direito privado em uma das unidades do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). O estudo limita-se apenas aos objetos contratuais: conservação e limpeza, manutenção predial, vigilância patrimonial e recepção/portaria, cuja designação dos profissionais para gestão e fiscalização desses contratos compreendem o período de 2009 a 2017.

O artigo 39 da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, institui que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual compreendem todas as ações desenvolvidas por profissionais previamente designados pela Administração para aferir o cumprimento dos resultados, fazer cumprir as cláusulas avençadas e solucionar os contratemplos relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

As categorias de contratos supramencionadas classificam-se como de prestação de serviços continuados de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra. Portanto, aplicável é o princípio da continuidade ou da permanência que consiste na proibição da interrupção total do desempenho de atividades do serviço público prestadas à população e aos seus usuários.

Serviços continuados são prestados visando atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, com finalidade de assegurar o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade contratante. Sua interrupção pode comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Por sua vez, serviço com dedicação exclusiva de mão de obra significa que os empregados terceirizados são alocados para trabalhar continuamente nas dependências da entidade contratante mediante regime de dedicação exclusiva, e seguem uma rotina específica estabelecida e supervisionada pela tomadora de serviços.

O tema aqui proposto limita-se, exclusivamente, à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados no âmbito do Ifes.

Vale dizer que na gestão e fiscalização está contemplada a figura do gestor e a do fiscal de contratos para atuação. No que se refere à diferença entre as mencionadas funções, Vianna apresenta a seguinte distinção: O ofício do gestor é administrativo, concentrado no contrato de prestação de serviços celebrado entre a Administração Pública, denominada de contratante ou tomadora de serviços, e a instituição contratada ou a prestadora de serviços. A autora cita como atribuições do gestor: prestar ajuda na revisão das cláusulas do contrato; acompanhar a qualidade, economia e redução de riscos na execução do pacto; sugerir à autoridade competente a aplicação de penalidade à contratada, no caso de descumprimento do ajustado; sugerir ou proceder à rescisão do contrato, nas hipóteses previstas na legislação e em cláusulas contratuais; elaborar os aditivos contratuais. (VIANNA, 2019).

Quanto ao fiscal de contratos, continua a autora, suas incumbências são técnicas, o exercício de suas funções exige conhecimentos técnicos e domínio do objeto contratual que irá mensurar e fiscalizar, de perto, acompanhando a sua execução, avaliando os serviços e atestando o recebimento dos mesmos, assim como, cabe-lhe levar ao conhecimento do gestor irregularidades e inadimplementos, a fim de que possa ser decidido acerca das providências cabíveis (VIANNA, 2019).

Obrigatoriamente, a gestão e a fiscalização são exercidas por representante da Administração Pública, especialmente designado, que cuidará de cada contrato, verificando se as ações estão em conformidade com a lei e os regulamentos concernentes. Cabe-lhe gerir, fiscalizar e velar pelo bom cumprimento do que foi pactuado.

No entanto, tanto o fiscal quanto o gestor devem desempenhar suas atividades com eficiência, eficácia e efetividade. Em outras palavras, eles devem produzir os resultados esperados, a um custo razoável, observando se as metas e objetivos dos contratos estão sendo alcançados, assim como, se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhe são prestados.

Nesse ponto de vista, a Administração Pública é constituída por um conjunto de órgãos, que desempenham um leque de funções para atender aos objetivos do governo, gerando os serviços públicos necessários para atender a sociedade.

Carvalho Filho ensina que, “a Administração Pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos ou, indiretamente, quando repassa serviços para terceiros” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 67).

O autor complementa: “Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (*res pública*), inafastável é a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 67). É por meio da prestação dos serviços públicos, como dever do Estado, que são supridos os anseios da sociedade.

Di Pietro (2017, p. 178) define serviço público como

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público.

No que tange aos modelos de administração adotados no país, passando do patrimonialista, burocrático e gerencial, os serviços públicos foram tomando novas dimensões e passando por diferentes níveis de exigência. A partir do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e posteriormente, com o advento da Constituição

da República Federativa do Brasil de 1988 e demais legislações, como a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passou-se a cobrar uma prestação de serviço público com maior transparência e qualidade, para atender de forma mais efetiva as demandas da sociedade, principalmente, melhor administração dos recursos públicos.

Verifica-se que o Estado começou a repassar para terceiros suas atividades-meio, vale dizer, não estratégicas para a entidade, para concentrar-se, especificamente, nas atividades-fim, ou seja, nos serviços prestados diretamente ao cidadão. Tal repasse é feito a instituições de direito privado, ou, em caso excepcional, a autônomos que, mediante contrato, assumem responsabilidade pela prestação de serviços. O objetivo principal consiste em potencializar os recursos públicos e focar na qualidade dos serviços prestados. A terceirização era primordial para que as mudanças na gestão do Estado ocorressem, uma vez que, através dela, seria possível preocupar-se com outras dimensões mais importantes para concretizar os objetivos finais da Administração Pública.

Di Pietro (2017, p. 441) conceitua a terceirização no âmbito do direito do trabalho como “[...] a contratação, por determinada empresa, do trabalho de terceiros para o desempenho de atividade-meio. Ela pode assumir diferentes formas, como empreitada, locação de serviços, fornecimento etc.”.

A terceirização, por parte da Administração Pública, realiza-se através de contratações por meio de licitação pública, regulada na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecendo normas gerais para licitações e contratos (BRASIL, 1993).

A partir das normas gerais sobre licitações, a Administração Pública foi editando nova legislação para regular, aperfeiçoar e permitir melhores contratações. Destacam-se a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui o pregão eletrônico, o regime diferenciado de contratações (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, bem como, os decretos que as regulamentam.

No que se refere aos procedimentos contratuais, durante e, especialmente, no período da execução contratual, tem-se a publicação da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, que 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 (BRASIL, 2017).

Nessa conjuntura, o Ifes, como autarquia federal, em busca de uma melhor gestão, a exemplo dos demais órgãos públicos, repassa para terceiros suas atividades-meios, dentro das normas jurídicas de licitações públicas, para gerir seus recursos e dispor de melhores serviços para os cidadãos.

No entanto, fiscalizar esses serviços prestados por terceiros, que é dever de cada organização pública, não é uma tarefa fácil, dado que, a atividade de gestão e fiscalização exige dos servidores designados para a função o conhecimento de normativas, do objeto contratual, posturas, comportamentos, aptidões e experiência prática, que são essenciais para o exercício do ofício de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

1.1 O CONTEXTO E O PROBLEMA

As contratações na Administração Pública são atividades realizadas por um setor de caráter estratégico, por meio de licitação, para permitir que a entidade atinja seus objetivos com maior qualidade e menor custo, e assim, potencializar seus recursos.

Meirelles (2005, p. 269) conceitua licitação como sendo um “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. A licitação é regida pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que obriga tanto a Administração Pública direta quanto a indireta a realizarem licitações para a escolha da contratação mais vantajosa, em termos de preço e qualidade, sendo indispensável para a celebração de contratos com particulares (BRASIL, 1993). A última etapa do procedimento licitatório é a formalização do contrato, e, por conseguinte, a sua execução. Na execução, é

imprescindível a designação de servidor público para acompanhamento e fiscalização do contrato, conforme artigo 67 do diploma legal mencionado:

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 (BRASIL, 1993).

O servidor, ao ser designado, a critério da autoridade competente, para essa importante e específica função pública, adquire uma atribuição extra ao cargo ocupado, já que, não existe o cargo de gestor e fiscal de contratos. Diante disso, possível é que, em algum momento, o servidor designado se depare com situações inesperadas, não comuns ao cargo que habitualmente ocupa, podendo sentir-se inseguro e inapto para o exercício das funções adicionais, tendo em vista que, uma gestão e fiscalização inapropriada podem gerar consequências para a instituição, para a contratada, sobretudo, para o servidor que se sujeita à responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

De acordo com Santos (2015), com base na estatística do Departamento da Polícia Federal, de 2010-2014, das operações deflagradas em compras públicas, 71% recaem sobre a fase de execução dos contratos. No que diz respeito à relevância da gestão e fiscalização da execução de contrato administrativo, o autor supracitado complementa:

Embora constitua, junto com o planejamento, a etapa mais importante do processo de contratação pública (de nada adianta uma contratação bem planejada e uma licitação perfeita, se não houver o controle preciso da execução do encargo contratual), a preocupação com o controle da execução contratual é algo bastante recente, em geral (SANTOS, 2015, p. 29).

Depreende-se ser indispensável uma gestão e fiscalização segura, eficiente, eficaz e efetiva, relativamente aos contratos firmados entre a Administração Pública e instituições de direito privado. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pelo controle externo no âmbito federal, e que objetiva garantir a correta utilização do dinheiro público para atender aos interesses públicos, em seu Manual de Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudências, pontua:

É dever da Administração, acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no artigo 67 da Lei nº

8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público (BRASIL, 2010, p. 780).

À vista da grande utilidade e responsabilidade do acompanhamento e fiscalização de contratos públicos, incluindo aqueles de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, objetivando compreender e analisar as peculiaridades dessa área no âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo, a pesquisa virá em boa hora para levantar as ações realizadas e as fragilidades que necessitam de mudanças e/ou melhorias.

Além disso, conquanto existam normas jurídicas que versam sobre a gestão e fiscalização de contratos administrativos, até mesmo, o próprio pacto com todas as suas cláusulas, nem sempre são suficientes para auxiliar o profissional a realizar corretamente a tarefa. Logo, este estudo poderá contribuir com ideias para aprimorar e subsidiar os servidores mediante implementação de ferramentas que possibilitem acompanhamento e fiscalização com maior eficiência, eficácia e efetividade.

No que tange à importância de instrumentos que subsidiem os gestores e fiscais contratuais, o Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 1.330/2008 ATA 27/2009, de relatoria do Ministro Benjamin Zymiler, prolatado em 09 de julho de 2008, orienta que a Administração Pública:

Instrua seus fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos artigos 73 e 76 da Lei nº 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos "atestes" emitidos (Acórdão 1.330/2008 – TCU – Plenário).

Nesse intento, o Instituto Federal do Espírito Santo, representado pela autoridade máxima, ao designar seus servidores para atuarem na gestão e fiscalização de seus contratos deve esforçar-se para suprir-lhes de ferramentas suficientes e adequadas para que as atividades sejam desempenhadas a contento, seja para seguir os parâmetros estabelecidos pela legislação, seja pela exigência de qualidade estabelecida pela própria Administração Pública.

A partir do exposto, a questão central deste estudo consiste na seguinte pergunta: Como subsidiar os servidores designados como gestores e fiscais no Instituto

Federal do Espírito Santo para que a gestão e fiscalização de contratos terceirizados de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra sejam realizadas com ainda maior eficiência, eficácia e efetividade?

1.2 OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os aspectos fundamentais referentes à atuação dos servidores na gestão e fiscalização de contratos terceirizados de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo, vale dizer, atividade de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados e subsidiar a instituições com propostas de melhorias para a área. Com o propósito de atingir o objetivo geral, as tarefas a serem desenvolvidas consistem em:

- a) Detectar na literatura os aspectos relevantes para atuação profissional na gestão e na fiscalização de contratos de serviços terceirizados.
- b) Diagnosticar no Instituto Federal do Espírito Santo, de que forma ocorrem a gestão e a fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

A presente pesquisa apresenta como produto técnico um plano de ações com sugestões de melhorias, com base nas fragilidades e deficiências encontradas a partir da pesquisa, para uma gestão e fiscalização mais eficientes, eficazes e efetivas, em especial dos contratos reportados. Tal plano será apresentado à autoridade superior do Ifes.

1.3 JUSTIFICATIVA E DELIMITAÇÃO

O tema da presente investigação guarda relação com os interesses do Governo Federal, haja vista que uma efetiva gestão e fiscalização contratual contribuem para a otimização dos recursos públicos. Além de tudo, verifica-se uma real preocupação no processo final das contratações públicas, a saber, na execução contratual. Corroborar para esse entendimento a publicação da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, trazendo à baila novidades no que se refere às regras e às diretrizes do

procedimento de contratação de serviços, sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017).

A inclusão do Apêndice A neste estudo, contempla os contratos de 2010 a 2017, especificando seu objeto, vigência e valores, relacionando todos os contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra existentes no Ifes, o qual está publicado e disponibilizado no endereço eletrônico do Portal da Transparência¹. Tais contratos, somados, alcançam a cifra de R\$ 153.284.639,06 (cento e cinquenta e três milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e trinta e nove reais e seis centavos), um montante considerável que está sob a responsabilidade de alguns servidores designados para a função de gestão e fiscalização de contratos. À vista de que tais contratos, geralmente, têm duração máxima de cinco anos, acredita-se que as consequências de uma gestão e fiscalização mal realizadas ultrapassam o total dos anos contratuais.

O cuidado com essa área é essencial. Correntemente, a legislação é atualizada e precisa ser conhecida pelos servidores que realizam a gestão e fiscalização de contratos públicos. De mais a mais, a Administração Pública se sujeita ao controle da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

É importante ressaltar que o Governo Federal, devido ao panorama econômico do país, tem exigido dos órgãos públicos, por meio da publicação do Decreto nº 8.540, de nove de outubro de 2015, a redução dos contratos de terceirização, estabelecendo medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços. São exemplos disso os contratos de telefonia, limpeza e conservação, vigilância patrimonial, sendo esses dois últimos objetos do presente estudo. De modo que, lançado está o desafio para a entidade e para a equipe da gestão e fiscalização, visto que, tal contenção de despesas requer ainda mais cuidados e vigilância, relativamente à eficiência, eficácia e efetividade no encargo.

Nessa lógica, realizar melhorias para a atuação da gestão e fiscalização será primordial a fim de otimizar os recursos públicos, assim como, dotar os servidores de

¹ www.transparencia.gov.br

ferramentas adequadas, de modo que possam desenvolver com maior segurança e destreza as tarefas que lhes são confiadas.

Outro fator motivador deste estudo consiste na exigência do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, de elaboração de um produto aplicável às organizações ao final de cada pesquisa. Esta pesquisa se faz oportuna, posto que a autora forma parte do quadro efetivo do Instituto Federal do Espírito Santo, campus Venda Nova do Imigrante, a qual atua como gestora de contratos de serviços terceirizados, vivenciando o cotidiano das atividades de gestão e fiscalização de contratos públicos.

1.5 CONTRIBUIÇÕES E VALIDADE DA PESQUISA

A pesquisa visa contribuir com informações e sugestões de melhorias para o Instituto Federal do Espírito Santo, com o propósito de subsidiar os servidores designados como gestores e fiscais de contratos de prestação de serviços terceirizados continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, dotando-os de melhores condições para que possam desenvolver com maior eficiência, eficácia e efetividade a incumbência recebida.

2 METODOLOGIA

Esta seção versa sobre as ações metodológicas adotadas para a realização deste trabalho, para alcance dos objetivos geral e específicos, enfatizando a abordagem e tipologia, fontes e coleta de dados, o instrumento utilizado para coleta, o universo e amostra da pesquisa, tratamento e análises dos dados e os aspectos éticos da pesquisa, abordados na sequência a seguir.

2.1 ABORDAGEM E TIPOLOGIA DA PESQUISA

A abordagem adotada para a pesquisa refere-se à quali-quantitativa ou mista, que segundo Ensslin e Vianna (2008, p. 8) “pode ser utilizada para explorar melhor as questões pouco estruturadas, os territórios ainda não mapeados, os horizontes inexplorados, problemas que envolvem atores, contextos e processos”.

Nesta perspectiva, através de um levantamento de campo (*survey*) por meio da aplicação de um questionário, composto por questões abertas e fechadas, busca-se obter informações dos servidores do Instituto Federal do Espírito Santo, que atuaram ou que ainda atuam na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados. E assim, identificar o perfil de cada um deles, a forma de designação para a função, sua capacitação, os instrumentos que utilizam e que têm à disposição para o cumprimento das tarefas, os contratemplos enfrentados, bem como as propostas de melhorias para a área e a percepção dos mesmos quanto às consequências de uma gestão e fiscalização ineficientes.

Quanto à abordagem quantitativa, segundo Gil (2008, p. 55)

Procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes dos dados coletados.

Dentre as vantagens desse tipo de pesquisa, Gil (2008) elenca o conhecimento direto da realidade, a economia, a rapidez e a quantificação, o que é muito útil para estudos de opiniões e atitudes. Destaca-se, ainda, que o Instituto Federal do Espírito Santo possui unidades em todo o Estado, sendo a utilização do questionário, por

meio de recursos tecnológicos, a melhor forma de obtenção dos dados, de modo a abranger uma população maior para análise.

Em se tratando da abordagem qualitativa, Minayo (2009, p. 21) explica:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

O conceito supracitado é adequado ao objetivo geral deste estudo, que consiste em analisar os aspectos fundamentais da atuação dos servidores designados para a gestão e a fiscalização de contratos de serviços terceirizados, no âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo.

No que diz respeito à classificação da pesquisa, toma-se como parâmetro o exposto por Vergara (2016), caracterizando-a quanto aos fins e meios. Quanto aos fins, o presente trabalho é descritivo, uma vez que busca descrever o perfil dos atores, opiniões, posicionamentos e sentimentos alusivos à função exercida pelo servidor designado para a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Gil (2008, p. 28) realça que a pesquisa descritiva tem como objetivo a “descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relação entre variáveis”. O autor arremata que essa modalidade é a mais solicitada por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos.

No que concerne aos meios de investigação, Vergara (2016) enfatiza que uma pesquisa classifica-se como bibliográfica, de campo e documental. A bibliográfica é utilizada para a composição do referencial teórico. Gil (2008, p. 50) complementa que a pesquisa bibliográfica “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos”. Ela é imprescindível para embasamento, contextualização e referência para a etapa de análise dos resultados.

A pesquisa documental trilha os mesmos passos que a bibliográfica, porém, recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, nomeadamente,

tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais (FONSECA, 2002).

Assim sendo, o presente estudo também é documental, visto que serão utilizados documentos internos do Instituto Federal do Espírito Santo, tais como: portarias, resoluções, regimento interno, endereços eletrônicos governamentais, exemplos, Portal da Transparência e o portal da Instituição de Ensino pesquisada. Ademais, serão objetos de análise manuais de instituições públicas sobre gestão e fiscalização de contratos. Grande parte desse acervo é disponibilizada ao público, através de meios eletrônicos.

2.2 FONTES E COLETA DE DADOS

A coleta de dados abrange duas etapas. Inicialmente foram levantados por meio do referencial bibliográfico e documental os principais aspectos sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos. A segunda etapa consiste na elaboração e aplicação de um questionário a fim de diagnosticar como ocorrem a gestão e a fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Instituto Federal do Espírito Santo.

A pesquisa limitou-se a examinar, somente, os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. No intento de identificar quais contratos a Instituição possuía com essas características, realizou-se uma pesquisa no endereço eletrônico do Portal da Transparência, conforme Apêndice A, o qual contempla os contratos de 2010 a 2017, especificando seu objeto, vigência e valores.

Dentre os contratos encontrados, optou-se pela escolha dos seguintes objetos: Conservação e Limpeza, Manutenção Predial, Vigilância Patrimonial e Recepção/Portaria. Tal escolha visa selecionar pactos que são comuns entre os campi; Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor) e Reitoria, para fins de enriquecer o debate sobre o tema e buscar melhorias para a instituição de ensino como um todo.

2.2.1 Questionário - Instrumento para coleta de dados

Marconi e Lakatos (2010, p. 184) definem o questionário como “um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

Para esta pesquisa foi elaborado um questionário por meio da ferramenta *online Google Forms*², tendo em vista sua facilidade e agilidade, além de ser acessível e abrangente; capaz de alcançar a população estudada, e podendo ser enviado através do e-mail institucional de cada servidor. O questionário teve o fito de alcançar o objetivo específico definido para diagnosticar como ocorre a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Instituto Federal do Espírito Santo, identificando suas peculiaridades.

A elaboração do questionário contou com a colaboração de servidores de três diferentes Campi, com experiência na área de gestão e fiscalização de contratos. Essa participação teve o intuito de enriquecer as questões formuladas para a pesquisa, trazendo maior confiabilidade e validação do instrumento para coleta de dados. Além disso, a feitura levou em consideração a análise dos instrumentos de coleta de dados realizados em dissertações e artigos sobre o tema abordado. O período de elaboração ocorreu entre 13 de agosto de 2018 a 11 de fevereiro de 2019. Os servidores participantes estavam lotados nos Campi Venda Nova do Imigrante, Alegre e Serra.

Segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 185) “O processo de elaboração do questionário é longo e complexo: exige cuidado na seleção das questões, levando em consideração a sua importância, isto é, se oferece condições para a obtenção de informações válidas”.

Na elaboração do questionário, para melhor organização e facilidade na análise, dividiu-se o instrumento nas seguintes seções:

² www.google.com/forms

Seção 1 “Perfil do participante”: o alvo é apontar as principais características do servidor designado como gestor e fiscal de contratos, abrangendo idade, formação, tempo como servidor do IFES e como servidor público, unidade e setor em que trabalha;

Seção 2 “Etapa de designação”: a finalidade é identificar os procedimentos adotados pelo Ifes para designação desses servidores para gestão e fiscalização de contratos;

Seção 3 “Atuação na fiscalização”: o propósito é assinalar os contratos, as funções, tempo disponível para atuar na gestão e fiscalização, quantidade de contratos ideal para gerir e fiscalizar e quais as principais atividades executadas no decorrer da fiscalização;

Seção 4 “Preparação Técnica”: busca-se investigar como esse servidor é preparado e qualificado para exercer a função de gestor e fiscal, seu conhecimento sobre o tema, sobre as legislações, e ainda, se utiliza algum manual de gestão e fiscalização e qual a importância do Ifes para confeccionar o seu próprio manual;

Seção 5 “Condições de trabalho e percepção dos servidores na gestão e fiscalização dos contratos alvo da pesquisa”: tem como escopo indicar quais as condições de trabalho encontradas por esses servidores no decorrer da fiscalização, os instrumentos que são necessários e quais estão disponíveis, bem como, os contratemplos enfrentados, suas percepções em relação à área de fiscalização de contratos no Ifes, as proposições de melhorias, assim como, a percepção dos mesmos sobre as consequências de uma fiscalização ineficiente.

O questionário foi composto por questões abertas e fechadas. Em determinadas questões fechadas foi utilizada a escala de *Likert* quatro pontos, extinguindo o ponto neutro, com o objetivo de evitar a tendenciosa resposta na classe central.

Após a produção do questionário, fez-se necessária a aplicação de um pré-teste, o qual foi realizado no período de 12 a 22 de fevereiro de 2019, com 11 servidores, sendo nove escolhidos no Instituto Federal do Espírito Santo e dois da Universidade Federal do Espírito Santo, ambos possuindo conhecimento sobre o tema desta pesquisa. A escolha de participantes externos foi importante para enriquecimento e

juízo para além da instituição pesquisada, contribuindo, assim, com a correção de possíveis erros e apresentando um olhar crítico quanto ao teor das questões.

O objetivo do pré-teste é identificar possíveis erros, duplicidades, ordem das questões propostas, tempo de duração para preenchimento, entre outros elementos pertinentes para melhor adequação e validação do instrumento.

Para Marconi e Lakatos (2010) o pré-teste apresenta três importantes elementos: fidedignidade para se alcançar os mesmos resultados, a validade e a operatividade, com vocabulário acessível e significado claro. Dada a importância da realização do pré-teste, as autoras mencionadas consideram-no imprescindível para a obtenção de uma estimativa sobre os futuros resultados.

Nesse sentido, tanto a fase de elaboração do questionário quanto o pré-teste foram essenciais para a validação do instrumento de coleta; as questões foram analisadas de forma crítica e minuciosa para que fossem suficientes e condizentes com os objetivos da pesquisa. Além disso, primou-se em elaborar um instrumento que fosse completo e abrangente a fim de alcançar os objetivos pretendidos.

A realização do pré-teste contribuiu para que se fizessem as seguintes alterações: readequar questões que estavam ambíguas, incompletas e de difícil compreensão; inclusão de questões necessárias para o objetivo da pesquisa; exclusão de questões incompreendidas pelos respondentes, as quais, depois de analisado o grau de importância de cada uma, mostraram-se inexpressivas para alcançar o objetivo da pesquisa; inclusão de opção para marcação, uma vez que o participante não se enquadrava em nenhuma opção exposta; melhor adequação das questões nas seções elaboradas; correção de erros de digitação.

O tempo médio de resposta do questionário no pré-teste foi de 15 a 20 minutos. Essa duração se justifica pela atenção dada pelo participante na busca de correções e análise criteriosa das questões. A aplicação real do questionário ocorreu de 26 de fevereiro a 26 de março de 2019, obtendo-se um número de 78 respondentes e 2 recusas.

2.3 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

Marconi e Lakatos (2010, p. 206) destacam: “Universo ou população é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum”.

A população deste estudo contempla todos os servidores designados para atuarem na gestão e fiscalização de contratos de servidores terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, no período de 2009 a 2017, limitados aos objetos contratuais já explicitados, abordando todas as unidades do Instituto Federal do Espírito Santo.

2.3.1 Sujeitos participantes da pesquisa

Após a pesquisa sobre os principais contratos de serviços terceirizados, procedeu-se à escolha dos profissionais aos quais seria aplicado o questionário. Nesse sentido, a busca efetivou-se por meio de pesquisa das portarias publicadas no Sistema de Gestão e Geração de Documentos (Gedoc)³, que consiste numa plataforma que facilita o trabalho do servidor na produção e consulta de documentos oficiais no Instituto Federal do Espírito Santo e cujo sistema traz informações sobre todos os servidores designados para as funções de gestor e fiscal dos contratos objetos deste estudo, no período de 2009 a 2017.

A pesquisa das portarias de designação foi processada mediante utilização de palavras-chave, selecionando-se Campi, Reitoria e Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor). A título de conferência, empreendeu-se repetidas buscas para localização correta e certificação de todos os servidores. Confeccionou-se uma planilha eletrônica do *Microsoft Office Excel*, compondo todos os servidores identificados. Além disso, averiguou-se a situação desses servidores no Portal da Transparência com finalidade de identificar quais desses profissionais estavam aposentados ou redistribuídos (transferidos para outro órgão).

³ Portal Gedoc: <https://gedoc.ifes.edu.br>.

Posteriormente, foram excluídos os repetidos, aposentados e redistribuídos, obtendo-se o número de 171 servidores para a pesquisa empreendida, conforme o quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa (Quantidade)

Palavras-chave (String) para identificar os sujeitos da pesquisa	Total de servidores
'comissão de fiscalização' - 'fiscal' - 'fiscal técnico' - 'fiscal administrativo' - 'gestor' - 'Contrato' - 'limpeza e conservação' - 'vigilância patrimonial' - 'manutenção predial' - 'recepção' - 'portaria'.	902
Total de servidores repetidos, aposentados, redistribuídos.	(731)
Total de servidores para pesquisa (população)	171

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa no Gedoc e Portal da Transparência, 2018.

Através da pesquisa das portarias, acerca da designação dos servidores, notou-se que, em cada unidade do Instituto Federal do Espírito Santo, no período de 2009-2012, foram empregados os termos: “presidente”, “membro de comissão” e “fiscal”. Já a partir de 2013, as expressões foram substituídas por “gestor”, “fiscal técnico” e “fiscal administrativo”. De igual modo, nos contratos e tipos de objetos examinados apurou-se que, um mesmo servidor, simultaneamente, ora assumia a função de presidente de comissão, ora membro de comissão, posteriormente de gestor, ora de fiscal técnico, ora de fiscal administrativo, ou seja, apesar do grande número de servidores encontrados inicialmente na pesquisa, ao excluir os repetidos, aposentados e redistribuídos houve uma grande redução na população, tendo em vista que eles se alternavam nas funções e em cada objeto contratual.

Ressalta-se que não havia uniformidade nas portarias de designação e raramente estavam expressas as atribuições de cada servidor. Dessa forma, o presente estudo usará a nomenclatura “gestor” e “fiscal” para o profissional atuante responsável pela gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, com o intuito de facilitar o entendimento.

Por meio da população encontrada, calculou-se a amostra para este estudo. Segundo Triola (2013) o tamanho da amostra não depende do tamanho da população, mas está relacionado ao nível de confiança e da margem de erro desejados. Nesse sentido, o tamanho da amostra mínima foi obtido através da

seguinte fórmula:

$$n = \frac{Z^2 \cdot P \cdot Q \cdot N}{e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot P \cdot Q}$$

Onde:

n - Tamanho da amostra;

Z - Nível de confiança;

P - Quantidade de acerto esperado;

Q - Quantidade de erro esperado;

N - População total;

e - Margem de erro.

A pesquisa contou com uma população finita ou limitada de 171 indivíduos, conforme o Quadro 1 anteriormente exposto, sendo adotado o nível de confiança de 95% e margem de erro de 8%, correspondendo a uma amostra de 78 respondentes, cujo percentual aproxima-se de 45,6%.

2.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A abordagem quantitativa foi realizada por meio de recursos estatísticos, tabulados em planilha eletrônica do *Microsoft Office Excel*, do mesmo jeito, tratados e analisados por intermédio de estatística descritiva, mediante utilização de recursos gráficos, tabelas e figuras para melhor visualização e compreensão dos resultados.

O tratamento e a análise dos dados foram desenvolvidos de acordo com o objetivo proposto. Os dados qualitativos, após sua fiel transcrição, codificação e classificação, foram explorados por meio da análise de conteúdo, visto que tal técnica permite um exame minucioso e detalhado dos dados.

Bardin define análise de conteúdo da seguinte forma:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

Percebe-se que, análise de conteúdo é uma metodologia para estudos de temática vinculada à comunicação e textos, e que faz parte de uma perspectiva quantitativa, analisando a frequência de ocorrência de certos termos, construções e referências em um dado texto.

2.4.1 Análise categorial de conteúdo

Para melhor apreciação dos resultados e alcance dos objetivos, buscou-se dividi-los em categorias de análise. Segundo Minayo, categoria é um conceito que abrange elementos ou aspectos comuns ou que se relacionam entre si. As categorias estabelecem classificações. Neste sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias, expressões, em torno de um conceito capaz de englobar tudo isso, podendo ser utilizadas em qualquer tipo de pesquisa qualitativa (MINAYO, 2009).

Na concepção de Bardin (2011), as categorias são:

Rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns desses elementos (essa parte é citação direta) (BARDIN, 2011, p. 117).

A autora pontua ainda que classificar elementos em categorias, impõe à investigação o que eles têm em comum com outros e assim permitir o seu agrupamento. (BARDIN, 2011).

A categorização comporta a fase de isolar os elementos, ou seja, listá-los e a fase de classificação, que consiste em dividir e organizar esses elementos, com o intento de alinhar as mensagens.

Carlomagno e Rocha (2016) resumem em cinco aspectos principais os elementos fundamentais para a criação e classificação de categorias, de forma simples e objetiva, conforme segue:

a) é preciso existir regras claras sobre os limites e definição de cada categoria; b) as categorias devem ser mutuamente exclusivas (o que está em uma categoria, não pode estar em outra); c) as categorias devem ser homogêneas (não ter coisas muito diferentes entre si, no mesmo grupo); d) é preciso que as categorias esgotem o conteúdo possível (não sobrem conteúdos que não se encaixem em alguma categoria); e) é preciso que a

classificação seja objetiva, possibilitando a replicação do estudo (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016, p. 184).

No quadro 2 apresentam-se as categorias elaboradas, baseando-se nos conceitos expostos.

Quadro 2 – Categorias de Análise

Categorias:	Aspectos abordados na análise:
Perfil e características do gestor e fiscal:	Idade; carreira; escolaridade; tempo como servidor público e como servidor no Ifes; setor de trabalho atual; características do gestor e fiscal na percepção do participante;
Exercício da gestão e fiscalização:	Tempo de atuação nos contratos; funções assumidas; contratos fiscalizados; comunicação prévia e expressa para atuar na gestão e fiscalização; definição das atribuições; acesso à documentação indispensável ao encargo; atividades realizadas; importância e disponibilidade de instrumentos e contratemplos enfrentados no correr da gestão e fiscalização;
Capacitação e aperfeiçoamento do gestor e fiscal:	Capacitação e aperfeiçoamento prévio e sua contribuição; atendimento das solicitações para realizar capacitação; oferta de capacitação pela instituição; grau de conhecimento para gerir e fiscalizar; domínio da legislação; divulgação pelo Ifes de informações e orientações sobre gestão e fiscalização;
Melhorias para a área de gestão e fiscalização de contratos no Ifes:	Investimento do Ifes na melhoria da área pesquisada, proposta de um plano de melhorias para a área de gestão e fiscalização de contratos.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

As categorias elaboradas decorrem do levantamento bibliográfico prévio e das peculiaridades do tema e objetivos deste estudo.

2.5 ASPECTOS ÉTICOS PARA A PESQUISA

Antes de aplicar o instrumento para coleta de dados foi necessário submetê-lo ao comitê de ética de pesquisa, para apreciação e autorização, o qual originou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE o qual se encontra no APÊNDICE B, como requisito para os participantes concordarem ou não em responder a pesquisa. O termo TCLE mencionado aponta os benefícios, os riscos mínimos, a participação voluntária, o sigilo da identificação do participante e o contato do comitê de ética em pesquisa, caso necessário.

Além disso, fez-se necessário para realizar a pesquisa, adquirir uma autorização da

Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação do Ifes, que originou a carta de anuência, que se encontra no ANEXO I deste trabalho.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico teve o propósito de identificar informações relevantes que contribuíssem para o alcance dos objetivos e fidelidade do presente estudo, contextualizando as peculiaridades da Administração Pública no que tange aos modelos de administração adotados, a evolução da terceirização, a legislação pertinente disponível para licitações, contratos administrativos, sua execução e fiscalização, ademais, uma síntese das principais pesquisas publicadas sobre o tema.

3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EVOLUÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO

Para facilitar o entendimento do processo de contratação pública necessário é percorrer, sucintamente, eventuais melhorias introduzidas pela Administração Pública quanto aos modelos adotados como forma de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Adianta-se que, os protótipos de contratação pública não sofreram rupturas entre um e outro no decorrer do tempo, suas características permanecem arraigadas até hoje na Administração Pública.

Quando se remete ao modelo de administração patrimonialista, que teve seu auge até a década de 1930, percebe-se que as ações públicas não se voltavam para a eficiência da gestão e dos serviços oferecidos aos cidadãos, o que levava ao favorecimento das minorias e não aos interesses da totalidade. Isso foge à função pública que consiste em resguardar o interesse público. Como característica desse modelo estava o patrimônio do Estado que se confundia com o do soberano/governante. De igual modo, a mão de obra disponibilizada ocorria de acordo com a vontade pessoal deste, construindo-se um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si (clientelismo), sustentado pelo Estado, permitindo, assim, brechas para a corrupção e ao nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 2000). Nessa conceituação, o padrão de administração patrimonialista era inadequado e insuficiente para suprir o Estado de políticas públicas, assim como, de dispor de uma prestação de serviços públicos de acordo com as necessidades da sociedade e interesse público.

Com o intento de combater o modelo patrimonialista, surge, então, a administração burocrática, a partir da década de 1930, no Governo Getúlio Vargas. Um grande instrumento de mudança à época foi a reforma burocrática de 1936, que teve como marco a instituição do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão responsável pela organização da Administração Pública. Esse novo paradigma de administração visava à defesa da *res pública*, ou seja, da coisa pública. Segundo Bresser-Pereira (2000) foi instituído de acordo com a teoria da burocracia de Max Weber, atendendo aos seguintes princípios: impessoalidade, formalismo, acesso aos cargos por meio de concursos públicos, exigindo-se formação profissional e técnica, além de maior controle da administração orçamentária e organização das compras do Estado, fortalecido pelo poder racional legal. As transformações trazidas por este molde se desenvolveram em passos lentos, uma vez que aspectos políticos estavam em jogo.

No decorrer desse protótipo de administração burocrática apurou-se que seus princípios eram rígidos e engessavam a Administração Pública, tornando-a menos eficiente. De modo que, a partir de 1960, algumas ações foram realizadas como propostas de reformular esse quadro, surgindo a reforma administrativa de 1967, deliberada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa (BRASIL, 1967).

De acordo com Bresser-Pereira (2000), o objetivo principal dessa reforma era substituir a Administração Pública burocrática, considerada inflexível e inadequada, por outra direcionada ao desenvolvimento. Através dessa reforma fez-se uma clara distinção entre a administração direta e indireta, garantindo-se às autarquias, às fundações e às empresas estatais uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortalecendo e flexibilizando o sistema de mérito, principalmente, tornando menos burocrático o sistema de compras do Estado.

Além desses avanços, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, instituía, como aperfeiçoamento, o modelo orçamentário previsto no artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), formado por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo metas a serem seguidas pelo

Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos, assegurando os recursos necessários para a execução dos programas elaborados. Um marco na Administração Pública, especialmente, para as contratações públicas.

Outro importante destaque na reforma foi a descentralização e desconcentração da Administração Pública. De mais a mais, o artigo 6º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, determinava que as atividades da Administração Federal observassem os seguintes princípios: planejamento; coordenação; descentralização; delegação de competência; controle (BRASIL, 1967). Tais princípios justificam a necessidade do Estado de realizar uma efetiva reforma administrativa, já que eles são básicos e defendidos em toda e qualquer administração, seja pública ou privada.

No entanto, na Administração Pública do país, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao trazer um processo de reorganização no aparelho do Estado Federal, retornou-se com alguns princípios burocráticos, sucumbindo à tentativa de práticas ditas gerenciais iniciadas através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, conhecidas como a primeira tentativa de implantação da administração gerencial.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, à vista da uniformização da economia e devido a exigências da própria sociedade, a Administração Pública sentiu-se obrigada a ser mais eficiente nos seus serviços, otimizando os recursos públicos e disponibilizando serviços com maior qualidade. E, no governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, novamente, surge a tentativa de mudanças para retornar com o modelo de administração gerencial, até então idealizada como o padrão assertivo a ser seguido. Foram entabuladas ações na estrutura da Administração Federal, tais como, a transformação da Secretaria de Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Bresser Pereira, que elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, marcando o início da reforma gerencial de 1995.

Essa mudança estrutural foi primordial, posto que, através dela buscava-se controlar os serviços do Estado, disponibilizando-os com a máxima eficiência. O princípio da eficiência é essência do modelo gerencial e tornou-se tão importante na

Administração Pública, que foi inserido no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, todavia, seu nascedouro ocorreu anteriormente, desde o Plano Diretor de Reforma do Estado, no ano de 1995.

Na visão de Castro (2006), a introdução do mencionado princípio no ordenamento jurídico configura a autorização básica e necessária para introduzir a moderna teoria gerencial na Administração Pública do país. De acordo com o autor, cabe aos administradores públicos dar efetivas respostas à população, no sentido de garantir a ela a prestação de comodidades públicas condizentes com seus anseios reais, há tanto tempo deixados em segundo plano pelos governantes.

O processo de implantação do paradigma de administração gerencial encontra-se em evolução, constantemente, influenciado por mudanças no contexto político, pela economia mundial, pelas aspirações da sociedade e pela busca em disponibilizar melhores serviços públicos.

Expostos os diversos padrões de gestão vivenciados na Administração Pública do país e tendendo para um mais gerencial, com administração mais eficiente, eficaz e efetiva de recursos, oferta de serviços de qualidade para a população, nos remetemos a entender a necessidade de mudança de foco da Administração Pública, concentrando e realizando com maior precisão suas atividades-fim e delegando à iniciativa privada atividades-meios. Esse processo é conhecido como terceirização. Antes, faz-se necessário explicitar os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública, utilizados como medida de desempenho.

3.1.1 Eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública

O princípio da eficiência foi incorporado na Constituição da República Federativa do Brasil e trouxe uma nova concepção para a Administração Pública. Neste estudo, além do termo eficiência, os termos eficácia e efetividade, também, foram mencionados como medida de desempenho no que se refere à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Necessário se faz discorrer sobre esses conceitos. Segundo Chiavenato “a eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo” (Chiavenato, 2003, p. 155).

A eficiência está preocupada com os meios, quais métodos e mecanismos serão utilizados para o alcance dos objetivos, relacionando-se custo e benefício. A eficácia, por sua vez, preocupa-se com os fins; é o grau de alcance dos objetivos pretendidos.

Um conceito mais recente é a efetividade, que segundo Bittencourt “é a relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional” (BITTENCOURT, 2004, p.54).

Esses conceitos são independentes, mas se complementam. De acordo com Castro (2006), com o princípio da eficiência, sob o escopo legal, abriu-se a possibilidade de se praticar a administração pública com eficiência, eficácia e efetividade. E assim, define o autor que a eficiência se insere nas operações, voltada para os aspectos internos da organização; já a eficácia se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização; a efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população, ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Nesse contexto, verifica-se que tanto os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são apropriados quando nos referimos ao alcance dos resultados para a gestão e fiscalização de contratos na administração pública.

3.2 TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que se refere à delegação de atividades-meio da Administração Pública à iniciativa privada, Carvalho Filho destaca que “é totalmente legítimo que o Estado delegue a terceiros, algumas de suas atividades-meio, contratando diretamente com a sociedade empresária, à qual os empregados pertencem. É o caso dos serviços de conservação e limpeza e de vigilância” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 188).

Depreende-se que a atividade-meio é desempenhada por terceiros e suas atividades não coincidem com as finalidades principais da instituição. É a atividade não essencial, secundária, complementar e diversa do objeto central. A palavra terceirização é conhecida no mundo dos negócios como *outsourcing*, a qual significa: *out* – fora, e *sourcing* – origem, vale dizer, algo que se origina fora daquele contexto ou não tem procedência naquele ambiente.

Marcelino define terceirização como “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (MARCELINO, 2007, p. 57).

Já Segundo Frez e Mello (2016, p. 79) “a terceirização de serviços ocorre quando uma empresa contrata outra empresa para que lhe forneça trabalhadores para executá-los”. Silva (2012) define a terceirização:

Instrumento relevante e muito propagado no mundo no ponto de vista de gestão estratégica, tanto no setor público quanto privado ocorre como uma forma de transferir a execução e demais responsabilidades de determinados serviços, não estratégicos, à iniciativa privada mais especializada e integrada tecnologicamente no trabalho contratado, garantindo, ao contratante, benefícios e eficiência que não seriam viáveis caso tratassem eles próprios das tarefas (SILVA, 2012, p. 4).

A terceirização no país teve início no setor privado, com a vinda de transnacionais, a partir da década de 50; compreende o período de tempo entre 1º de janeiro de 1950 e 31 de dezembro de 1959; E ainda na década de 60, que vai de 1º de janeiro de 1960 a 31 de dezembro de 1969, especificamente, na indústria automobilística. Essas sociedades empresárias, necessariamente, tiveram que focar nas respectivas missões, repassando atividades que não pertenciam ao seu negócio, com o objetivo de alcançar melhores resultados.

Na Administração Pública, a terceirização teve início através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que previu a descentralização da Administração Pública. Aprende-se do caput do seu artigo 10, combinado com o parágrafo 1º, alínea (c) e parágrafo 7º que a Administração Pública, mediante contrato, passa a envolver a iniciativa privada, através da execução indireta, para tornar-se mais eficiente nos serviços demandados e mais enxuta no que se refere ao quantitativo de pessoal,

tendendo para o que na década de 90, que insere o lapso de tempo entre 1º de janeiro de 1990 e 31 de dezembro de 1999, foi denominado de 'Estado Mínimo'. De mais a mais, exige-se que a instituição de direito privado esteja capacitada para executar o serviço contratado (BRASIL, 1967).

Com a introdução da terceirização, processos trabalhistas foram surgindo e neles se discutia acerca de vínculo empregatício da tomadora dos serviços (Estado), as responsabilidades pelos direitos trabalhistas desses trabalhadores, envolvendo órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, fazendo-se necessário regulamentar as decisões e unificar entendimentos de Juízes e Tribunais. Nesse cenário, surgiu a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST)⁴, que, nos dias atuais, é um dos principais elementos normativos do instituto da terceirização trabalhista.

Dentre outras prerrogativas, a referida súmula trouxe algumas proteções para o empregado terceirizado, que acabava sendo prejudicado pela empresa prestadora de serviços, quando esta não cumpria suas obrigações trabalhistas, assim como, pela tomadora de serviços, que argumentava não ter responsabilidades sobre a causa. Para isso, a súmula nº 331, em seu item IV, a qual foi recepcionada pela Lei nº 8.666 de 1993, estabelece:

IV O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive, quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas e das sociedades de economia mista, desde que, hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (BRASIL, 1993).

Dessa forma, a responsabilidade trabalhista da Administração Pública é subjetiva, não decorrendo de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas; a Administração Pública deve constar na relação processual e no título executivo, sendo necessário ser demonstrada a conduta culposa da Administração no cumprimento das obrigações contratuais, especialmente, na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

⁴ *Súmula nº 331*. BRASIL. Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, DF. Disponível em http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331.

Por sua vez, relativamente aos encargos previdenciários, com base no parágrafo 2º do artigo 71 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Administração Pública responde solidariamente, sem benefício de ordem, com a prestadora de serviços pelas obrigações (BRASIL, 1993). Ademais, a Súmula cogita a ausência de vínculo empregatício entre o empregado terceirizado e o tomador de serviços, isto é, a Administração Pública.

No âmbito da Administração Pública, os serviços terceirizados são normatizados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitação e contratos administrativos, cujas disposições legais servem de base à elaboração de contratos administrativos.

O artigo 3º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018 prevê serviços que não podem ser objeto de execução indireta, mediante contratação com a Administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

- 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;
 - 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;
- § 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta (BRASIL, 2018)

Quanto às 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 tem-se a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017.

3.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública é instaurada por meio de processo licitatório, previsto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O artigo 2º prevê que quando a Administração Pública contrata com terceiros a execução de obras e serviços, inclusivamente, de publicidade, compras, alienações, permissões e locações, necessariamente, deverá ser feita uma prévia licitação, exceto nas hipóteses previstas no diploma legal aludido (BRASIL, 1993).

Em alguns casos, o diploma legal reportado permite que, determinadas contratações sejam realizadas dispensando-se a licitação, a critério da Administração. Do mesmo modo, não a exige no caso de inviabilidade de competição, porque só existe uma pessoa que atenda às necessidades, ou não há dois concorrentes que viabilizem a escolha da melhor proposta à Administração Pública.

A licitação pública é uma forma de o Estado suprir suas necessidades relativas a bens e serviços por meio de terceiros, escolhendo a proposta mais vantajosa, permitindo que todos os interessados, desde que, preenchidos os requisitos mínimos, participem do certame. Uma maneira de combater o modelo de administração patrimonialista. É marcada por características burocráticas, baseia-se em princípios fundamentais que visam garantir a melhor contratação no tocante ao preço e qualidade e excitar uma competitividade entre os participantes.

O artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, contempla os princípios norteadores das licitações públicas: legalidade; isonomia; impessoalidade; moralidade e da probidade administrativa; publicidade; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo; celeridade; este último foi consagrado pela Lei nº 10.520 de 2002, como um dos guias de licitações na modalidade pregão, tem o escopo de simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias (BRASIL, 1993).

A licitação tem o propósito de afastar qualquer intervenção de favorecimento de agentes públicos para com terceiros contratados, evitando-se que a qualidade dos

serviços prestados seja prejudicada e influenciada por práticas contrárias ao interesse público. De acordo com Dotti, Lopes e Vilac, no Manual de Licitações e Contratações Administrativas, da Advocacia Geral da União, a licitação objetiva:

A obtenção dos meios necessários para que os órgãos da Administração Pública exerçam suas finalidades institucionais, com a obtenção dos instrumentais (bens, serviços, obras e locações) que possibilitem seu funcionamento regular (DOTTI; LOPES; VILAC, 2014, p. 34).

Além dos princípios supramencionados, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, institui várias modalidades, tipos e procedimentos para a realização de uma contratação pública sem excessivas interferências discricionárias, da forma mais transparente e célere possível. O diploma legal indicado foi promulgado há mais de duas décadas, de maneira que, no decorrer do tempo, foi necessário atualizá-lo para adequá-lo às evoluções surgidas e imprimir eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública. Em suma, produzir os resultados perseguidos a um menor custo e atingir os objetivos almejados, satisfazendo os usuários com os serviços oferecidos. Nesse contexto, uma importante forma de contratação introduzida foi o pregão eletrônico, instituído pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Também, a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), adotada para eventos e programas específicos do Governo.

As modalidades de licitação pública são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão. Ainda, as introduzidas posteriormente, como os contratos de publicidade, pregão e Regime Diferenciado de Contratação (RDC). O quadro imediato informa as características, peculiaridades de cada tipo e a lei que regula a formalização da respectiva contratação:

Quadro 3 - Expositivo de modalidades de contratação de licitação pública

(continua)

Modalidade:	Características:
Concorrência Lei (nº 8.666/1993):	Para qualquer interessado que, na fase inicial da habilitação preliminar, comprovar possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto e garantia de ampla publicidade. Obrigatoriedade para objetos de grande vulto econômico. Compras e alienações de imóveis, concessões de direito real de uso, licitações internacionais, empreitada integral, concessões e registro de preços. Prazo de quarenta e cinco dias para entrega da proposta melhor técnica ou técnica e preço e trinta dias para menor preço. Para valores acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) – obras e serviços de engenharia, e acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais)– demais objetos;

(conclusão)

Tomada de Preços (Lei 8.666/1993):	nº	Interessados devidamente cadastrados ou que atendam as condições do edital até três dias antes da data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Destina-se a objetos de vulto intermediário. Para valores até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais)– obras e serviços de engenharia e até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) – demais objetos. Prazo de trinta dias para entrega da proposta melhor técnica ou técnica e preço e quinze dias para menor preço;
Convite (Lei 8.666/1993):	nº	Interessados do ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa. É utilizado para objetos de pequeno vulto, até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) para obras e serviços de engenharia e até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) para demais objetos. Prazo de cinco dias para entrega da proposta;
Concurso (Lei 8.666/1993):	nº	Para quaisquer interessados para escolha de trabalhos técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. Não há valores específicos para o certame. Prazo de quarenta e cinco dias para entrega do trabalho
Leilão (Lei 8.666/1993):	nº	Para quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis oriundos de procedimentos judiciais ou doação em pagamento, para o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. O prazo de entrega do lance é de quinze dias;
Contratos de Publicidade (Lei 12.232/2010):	nº	Estabelece normas para contratação de serviços de publicidade prestados, necessariamente, por meio de agências de propaganda. Utiliza o critério de melhor técnica e técnica e preço;
Pregão (Lei 10.520/2002) Decreto 5.450/2005:	nº	Criado para contratação de bens e serviços comuns (definido em Lei), comporta qualquer valor. É utilizado, preferencialmente, na modalidade eletrônica. O prazo para envio das propostas é de oito dias;
RDC (Lei 12.462/2011):	nº	O Regime Diferenciado de Contratação (RDC), instituído para contratações referentes à copa das confederações (2013), copa do mundo (2014), Jogos olímpicos e paraolímpicos (2016), obras de aeroportos, ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), obras e serviços de engenharia do Sistema Único de Saúde (SUS) e de estabelecimentos penais e socioeducativas.

Fonte: Elaboração própria com suporte nas Leis de números 8.666 de 1993; 12.232 de 2010; 10.520 de 2002; 12.462 de 2011 e Decreto nº 9.412 de 2018 (2018).

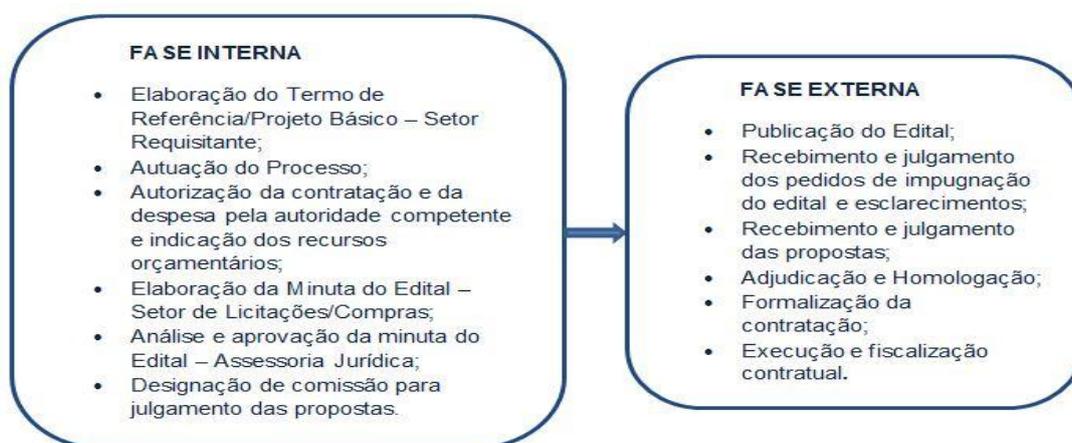
3.3.1 Fases da contratação pública

A licitação pública segue procedimentos realizados através de atos administrativos. A fase inicial é a do planejamento. Nessa fase, são levantadas as demandas e necessidades de aquisição/serviço. A partir do planejamento, autua-se o processo por meio de projeto básico ou termo de referência, elaborado pelo setor solicitante, que deverá descrever de forma sucinta o objeto, justificativa, regras para recebimento, entre outras informações pertinentes.

Esse projeto básico ou termo de referência é autorizado ou não pela autoridade competente/ordenador de despesas; nele serão indicados os recursos

orçamentários em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir da aprovação é elaborada pelo setor de licitações a minuta do edital, que contém todas as regras do certame, a modalidade, o tipo de licitação, o projeto básico ou termo de referência e demais informações exigidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como, ordenadas por outras normas que regulam a modalidade de contratação adotada. Após a submissão da minuta do edital à assessoria jurídica, ele é publicado no diário oficial, jornais e demais meios de comunicação, para conhecimento de todos que queiram participar da disputa. A partir da publicação do edital são recebidas as propostas dos interessados, as quais serão examinadas e julgadas pela comissão julgadora designada pela autoridade competente, especialmente, formada para esse fim. Finalizada a fase de julgamento e escolhido o vencedor de acordo com os critérios exigidos no edital, inicia-se a formalização da contratação; na sequência, sua execução, gestão e fiscalização.

Figura 1 – Procedimento de contratações públicas – Lei nº 8.666/1993:



Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Na figura 1 expõem-se sucintamente as fases das contratações públicas, as quais foram divididas em interna, que ocorrem dentro da administração e antes das publicações ao público e a externa, que tem início com a publicação do edital ao público externo, e que foi elaborada com fulcro na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

3.3.2 Recursos para realização da contratação e improbidade administrativa

Os artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, instituem outras exigências a serem observadas nos processos licitatórios devendo, obrigatoriamente, existir disponibilidade de recursos suficientes para a realização da contratação e custeio das despesas. A regra visa respaldar tanto a Administração Pública quanto o particular contratado, sob pena de responsabilização do agente público pelo descumprimento da disposição legal. Tal determinação legal obriga cada órgão ou entidade a planejar e se adequar aos recursos disponíveis (BRASIL, 2001).

O caput do artigo 10 e seu inciso IX da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, caracteriza como ato de improbidade administrativa os gastos injustificados e indevidos realizados pelos agentes públicos no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública (BRASIL, 1992).

Para evitar incorrer na ilicitude, adequado é um planejamento abrangente dos contratos administrativos de serviços, sejam eles continuados ou não, ou com dedicação exclusiva de mão de obra, tendo em vista que as consequências do não planejamento serão vivenciadas na etapa da fiscalização da execução dos mesmos.

3.3.3 Princípio da continuidade ou da permanência

Na introdução registrou-se que os contratos, objetos deste estudo, classificam-se como de prestação de serviços continuados, portanto, aplica-se o princípio da continuidade ou da permanência.

Justen Filho ensina que:

O princípio da continuidade do serviço público significa que, determinados serviços públicos não devem ser interrompidos, dada a sua natureza e relevância, pois, são atividades necessárias à coletividade; por serem essenciais devem ser oferecidos de forma contínua, sem interrupções (JUSTEN FILHO, 2014, p. 949).

De outro lado, os serviços não continuados são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico dentro de um

prazo prefixado, podendo ser prorrogado, contanto que, justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observada as hipóteses enumeradas no parágrafo 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

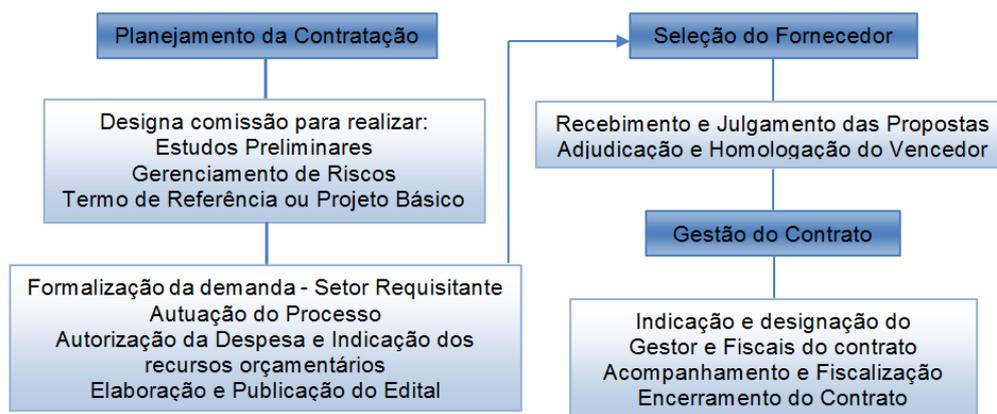
Tanto os serviços continuados quanto os não continuados podem ser com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra. A diferença não está, necessariamente, no objeto do contrato, mas no modelo de execução contratual. O serviço com dedicação exclusiva de mão de obra requer disponibilização contínua e permanente dos empregados terceirizados nas dependências da entidade contratante, sob o regime de dedicação exclusiva. Enquanto que, no serviço sem dedicação exclusiva de mão de obra, a execução da atividade contratada será realizada, tão somente, quando solicitada a demanda. Não há disponibilização contínua de empregados do terceiro contratado nas dependências da entidade contratante e nem dedicação exclusiva, como é o caso do serviço de lavanderia.

3.3.4 Procedimentos quanto ao planejamento

À vista dos aspectos peculiares dos contratos de prestação de serviços continuados, a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, estabelece procedimentos no que se refere ao planejamento, notadamente, exigindo a realização de estudos preliminares e o gerenciamento de riscos até o término do contrato.

A figura 2 esclarece, sumariamente, os principais meios a serem seguidos para contratações de serviços de execução indireta, vale dizer, contratações entre a Administração Pública e terceiros para a realização de serviços:

Figura 2 – Procedimento para contratação de serviços terceirizados:



Fonte: Elaboração própria com alicerce na Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017 (2017).

A Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, exige que a fase de planejamento da contratação de serviços de execução indireta seja sempre realizada, independentemente de dispensa ou inexigibilidade de licitação. No entanto, o planejamento da contratação não é necessário quando os valores se enquadram nos limites e contratações inseridas nos incisos I, II, IV e XI do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 2017).

A Instrução Normativa consignada exige a designação de equipe para realização do planejamento da contratação. Inclusive, indicando o servidor responsável pela gestão e fiscalização do contrato, o qual participará de todas as fases da contratação.

A primeira etapa do planejamento consiste em realizar os estudos preliminares, que deverão conter, além das exigências do artigo 24 da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, a necessidade da contratação, estimativa de preços ou referenciais e da quantidade, declaração da viabilidade ou não da contratação.

A segunda fase respalda-se no gerenciamento de riscos, mais precisamente, na previsão de eventuais riscos durante todo o processo e que poderão impedir o

alcance dos resultados da contratação. O material produzido é o mapa de riscos, que deverá ser juntado ao processo.

A gestão de riscos é uma valiosa ferramenta de planejamento, execução e controle das contratações públicas e contempla todos os recursos disponíveis pela instituição, seja de pessoal, de materiais, operacionais, estruturais para a consecução de seus objetivos.

Quanto ao que pode ser considerado risco nas organizações, Souza e Brasil (2017, p. 8) esclarecem: “Riscos são eventos inesperados, ocorridos na prática da operação das organizações e que impactam seus objetivos e não qualquer coisa que pode dar errado”. Segundo os autores, são eventos mensuráveis que merecem tratamento. São exemplos de riscos em um processo licitatório: a estimativa inadequada de preços, a ausência de padrão nos editais que ocasiona repetição de erros, aceitação de proposta acima do preço de mercado.

A Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União nº 01, de 10 de maio de 2016, conceitua gerenciamento de riscos, como um “processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (BRASIL, 2016).

O conceito de gerenciamento de riscos supramencionado foi reproduzido na Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 5, de 26 de maio de 2017, em razão da importância do instituto para melhoria dos processos organizacionais e efetividade das ações públicas. Dessa forma, a apresentação do mapa de riscos no período do planejamento das contratações é imprescindível para suas validações.

O último passo é a elaboração do projeto básico ou termo de referência, que deverá compreender, entre outras exigências, a declaração e o modelo de execução do objeto, fundamentação e requisitos da contratação, critérios e formas de seleção do fornecedor, assim como, modelo de gestão do contrato. Posteriormente, o documento deverá ser encaminhado ao setor de licitações.

Após a fase do planejamento, segue a seleção do fornecedor. Momento em que é selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, declarando-se vencedor quem atenda as exigências contidas no instrumento convocatório ou no edital. Com a finalização do certame, inicia-se a fase de formalização, execução e fiscalização contratual até seu encerramento.

3.3.5 Contrato administrativo

O processo licitatório exige a celebração de contrato administrativo entre a Administração Pública direta, indireta ou fundacional e o tomador dos serviços. Todavia, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê exceções, podendo o pacto ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como, carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviços (BRASIL, 1993).

O parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, define o contrato com a Administração Pública como bilateral, podendo ser celebrado com pessoas jurídicas de direito público interno ou com pessoas jurídicas de direito privado, na ordem, relacionadas nos artigos 41 e 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil (BRASIL, 2002).

Na circunstância em que não haja instituição de direito privado ou sociedade de economia mista, equiparada à iniciativa privada, capaz de atender ao objeto contratual, a licitação pode até ser dispensada. Nesse caso, a pessoa jurídica de direito público interno adquire serviços de entidade que integra a Administração Pública, criada para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o aplicado no mercado, em conformidade com o inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Mazza (2015, p. 497) conceitua o contrato administrativo como um “ajuste estabelecido entre a Administração Pública, agindo nessa qualidade, e terceiros, ou somente entre entidades administrativas, submetido ao regime jurídico-administrativo para a consecução de objetivos de interesse público”.

Mello (2010, p. 620-621) define o contrato administrativo como:

Um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Na definição supracitada, ao expor que as condições preestabelecidas 'sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público', o autor está se referindo à supremacia do interesse público sobre o particular. Em um contrato com a Administração Pública, há a presença de algumas cláusulas exorbitantes, que são prerrogativas que favorecem a Administração, baseando-se, precisamente, no interesse público que elas defendem.

Devido ao prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços continuados de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, eles são os mais propícios à utilização de cláusulas exorbitantes, que são aquelas que seriam anormais, se inseridas em contratos privados. No entanto, integram as espécies de contratos mencionados, por serem eles dotados de interesse público. Não são cláusulas leoninas, que lesam os direitos de uma das partes contratantes, dado que, resguardam ao particular o equilíbrio contratual e a parte econômico-financeira do contrato não é alterada sem a autorização do contratado.

As cláusulas exorbitantes estão listadas nos artigos 58 e 59 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelecem as regras gerais sobre licitações e contratos administrativos a serem seguidos pelas esferas do governo. Destacam-se:

- (i) Alteração contratual - refere-se ao poder que a Administração Pública possui em alterar o contrato para que o mesmo se ajuste ao interesse público, restabelecendo sua supremacia sobre o particular, respeitando os direitos que o contratado possui;
- (ii) Rescisão unilateral - é uma prerrogativa que confere a rescisão unilateral, seja por descumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais ou por atrasos injustificados, dentre outros descumprimentos arrolados no artigo 79 da mesma lei. A rescisão unilateral não necessita da anuência do contratado;
- (iii) Fiscalização - esse dispositivo legal concede à Administração Pública o direito de fiscalizar o contrato celebrado;
- (iv) Aplicação de penalidade – permite aplicação de sanções pela Administração Pública em razão de inexecução total ou parcial do contrato;

- (v) Anulação do contrato - quando eivados de vícios legais;
- (vi) Retomada do objeto - quando não satisfeitas as exigências pactuadas;
- (vii) Restrições ao uso do princípio da exceção do contrato não cumprido, isto é, a Administração Pública pode exigir que o outro contratante cumpra a sua parte no contrato sem que ela própria tenha cumprido a sua (BRASIL, 1993).

3.3.6 Gestão e fiscalização da execução do contrato administrativo

À vista da necessidade da fiscalização dos contratos firmados pela Administração Pública, os parágrafos 1º e 2º do artigo 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, institui que, o servidor especialmente designado deve acompanhar e fiscalizar os contratos de terceirização de serviços, para conferir maior segurança à execução contratual. É dele a responsabilidade pelo fiel cumprimento de cláusulas contratuais, cabendo-lhe adotar providências no sentido da correção das falhas constatadas. Quando as diligências ou ordens excedem a sua competência deve solicitá-las a seus superiores para a implantação das medidas apropriadas dentro do período que atende ao prazo estabelecido, devendo elaborar, periodicamente, relatórios de acompanhamento de execução dos contratos (BRASIL, 1993).

Segundo a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, a função de fiscalização da execução contratual deve ser realizada de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercida por um único servidor ou equipe. Todavia, é necessário definir as atividades de cada servidor e o volume de trabalho envolvido, de forma a não comprometer a efetiva fiscalização.

De acordo com os incisos I a V do artigo 40 da Instrução Normativa referida, a fiscalização pode ser técnica, administrativa, setorial e do público usuário. A fiscalização técnica, pela qual o servidor designado é denominado fiscal técnico, consiste na fiscalização do objeto *in loco*, de forma acompanhar o que foi pactuado em termos de qualidade e quantidade, dentre outras peculiaridades da execução. A fiscalização administrativa consiste na conferência da documentação e habilitação durante toda a execução do contrato, sendo essencial nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para conferências das obrigações

previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e ainda adimplência da contratada. Nesse caso, o servidor é designado como fiscal administrativo. Já a fiscalização setorial só é necessária quando a prestação dos serviços ocorrer em diversos setores/unidades em locais diferentes e distantes abrangendo tanto as funções técnicas como administrativas. A fiscalização do público usuário, como o próprio nome sugere, consiste em aferir os resultados da execução contratual de seus usuários, por meio da pesquisa de satisfação (BRASIL, 2017).

Todas as atividades expostas são gerenciadas por um servidor designado como gestor da execução do contrato, auxiliado pelos demais servidores que juntos compõem a equipe de gestão e fiscalização. Cabe ao gestor atuar desde os atos da instrução processual até o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras atividades. Não necessariamente o gestor da execução do contrato pertencerá ao setor de contratos, todavia é sua função acompanhá-lo e gerenciá-lo (BRASIL, 2017).

É importante distinguir as funções de cada servidor na gestão e fiscalização para que o resultado pretendido no certame seja alcançado conforme pactuado, e que o servidor responda pelo que realmente lhe foi designado, ou que deixou de fazê-lo sendo seu encargo.

Pontua-se que o servidor designado para acompanhar a execução de contratos de serviços pode ser auxiliado mediante contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes à atribuição, nos casos em que ele não tenha condições de realizá-la em razão da complexidade do objeto, da falta de conhecimento, habilidades e atitudes.

3.3.6.1 Da designação para a função e etapas da fiscalização

O parágrafo 1º do artigo 41 da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, que 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, estabelece que o fiscal escolhido deverá ser cientificado, por escrito, previamente, à formalização do ato de designação da indicação pela autoridade superior e atribuições inerentes ao desempenho das funções (BRASIL, 2017).

A princípio, o servidor ou empregado público não pode desobrigar-se de exercer a função de gestor ou fiscal de contrato, já que, não se trata de ordem ilegal. Não obstante, mesmo diante dessa obrigatoriedade em exercer a função de gestor ou fiscal de contrato, nada obsta que o servidor ou empregado público solicite a revisão da designação, mediante justificativa de que não se sente preparado para exercê-la; ou que já possui muitos contratos para coordenar, mais contratos sob o seu comando poderão prejudicar as demais atividades. Em consequência, compete à autoridade incumbida de escolher refletir sua decisão com ponderação, visto que, poderá ser responsabilizado pela escolha (*culpa in eligendo*) e pela gestão e fiscalização da execução contratual (*culpa in vigilando*), em conformidade com o artigo 43 da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017).

Segundo a Revista intitulada 'O Pregoeiro' (2014), dos processos de licitação julgados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), 22% punem fiscais de contratos; 50% punem a autoridade superior, e ressalta:

É preciso que os servidores designados possuam experiência prática, quantitativo de contratos suportáveis, disponibilidade de tempo, qualificação com treinamentos periódicos, literatura especializada, discussões internas ao término dos contratos para que sirvam como experiência para as demais fiscalizações, entre outras peculiaridades valiosas para um desempenho eficiente (PREGOEIRO, 2014, p. 33).

Compreende-se a importância de servidores preparados para exercerem com zelo o tão relevante encargo de gerir e fiscalizar contratos públicos.

Com base no texto da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, foi elaborado o quadro seguinte indicando as ações que devem ser tomadas pela fiscalização no início, durante e ao término da execução contratual:

Quadro 4 - Acompanhamento e fiscalização de contratos:

Fase da execução contratual:	Ações/atividades contratuais a serem realizadas:	Previsão Legal – Instrução Normativa 05/2017:
Início:	Reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver;	Artigo 45 e parágrafo 1º.
	Fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, nas contratações com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada;	Anexo VIII, Itens 2-5.
Durante:	Oficiar à Receita Federal do Brasil (RFB), em casos de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, e ao Ministério do Trabalho, nos casos de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS;	Anexo VIII, Itens 6-7.
	Realizar reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços;	Artigo 45, parágrafo 2º.
	Registro de ocorrências durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993;	Artigo 46.
	Envio à autoridade competente, em tempo hábil, dos registros das situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência da fiscalização;	Artigo 46, parágrafo 2º.
	Utilizar instrumentos de controle para mensurar os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada; os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigida, a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados, a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida, o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato, e a satisfação do público usuário;	Artigo 47, incisos I, II, III, IV, V e VI.
	Utilizar mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos;	Artigo 47, parágrafo 1º.
Término:	Transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção do serviço;	Artigo 69, inciso II.
	Elaborar relatório final acerca das ocorrências da fase de execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, para ser utilizado como fonte de informações para as futuras contratações.	Artigo 70.

Fonte: Elaboração própria com arrimo no texto da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017.

Tais ações definidas pelo legislador, quando seguidas, proporcionam aos profissionais designados para a gestão e fiscalização maior segurança, uma vez que, ao realizá-las corretamente, são minimizados os contratemplos que podem

ocorrer na execução contratual. Além disso, funciona como parâmetro quanto ao que se deve ou não fazer e aos padrões de qualidade definidos.

3.4 SÍNTESES DE PESQUISAS SOBRE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A partir da análise-meio de artigos científicos em pesquisas mais recentes, objetivando conhecer os principais trabalhos percorridos sobre o tema em apreço, serão expostas sucintamente as propostas, a metodologia e os instrumentos de coleta, assim como, os principais resultados dos estudos realizados na obtenção das variáveis relacionadas à gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Espinoza, Amaral e Silva (2016) desenvolveram uma pesquisa de campo, com abordagem quantitativa, por meio da aplicação de questionários a 64 fiscais titulares atuantes na Pró-reitora de Administração (PROAD), da Universidade Federal Fluminense (UFF)⁵, com o objetivo de analisar a importância da elaboração de um manual para fiscais e gestores de contratos administrativos de serviços continuados. Os resultados apontaram a necessidade, por parte dos fiscais, da elaboração e utilização de um manual, em que sejam sistematizadas leis, procedimentos e melhores práticas ao tema em questão, sendo essencial que ele tenha a linguagem dos funcionários da Universidade, bem como, esteja disponível para todos os interessados. Verificou-se, também, que os fiscais desconhecem ou não utilizam técnicas e instrumentos para elaboração de seus trabalhos.

Gomes (2016), ao pesquisar sobre o tema gestão de contratos na Administração Pública, abordou a importância da atuação de fiscalização e controle do Núcleo de Gestão de Contratos (NGC), da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A (EMBASA), para o aprimoramento acerca da celebração da melhor aquisição para fins públicos. Foi utilizada a abordagem qualitativa, com a realização de entrevistas na equipe de gestores e fiscais de contratos. Os resultados indicaram que, as principais competências para um bom gestor e fiscal são as seguintes: boa reputação ética e profissional; possuir conhecimentos específicos suficientes a

⁵ Pró-reitora de Administração (PROAD) da Universidade Federal Fluminense (UFF), com sede na cidade de Niterói, Rio de Janeiro.

respeito do objeto a ser fiscalizado; não estar respondendo a processo de sindicância ou administrativo disciplinar na instituição; possuir aptidão para negociar; flexibilização e firmeza para garantir o cumprimento do objeto contratado. Do mesmo jeito, concluiu-se que o planejamento e a competência técnica são primordiais para uma fiscalização eficiente.

Costa (2013), no seu estudo sobre o fiscal de contratos, discorre sobre as peculiaridades que envolvem a nomeação, o papel na materialização dos objetivos da licitação, a relevância para a fase de liquidação da despesa e para o recebimento de obras e serviços, a importância na aplicação de penalidades ao contratado, a relação com a responsabilidade da Administração Pública. E ainda, no que se refere aos débitos trabalhistas, sobre a responsabilização em decorrência de falhas na fiscalização. A pesquisa baseou-se numa revisão bibliográfica da doutrina, legislação e publicações. Os resultados apontaram que, o fiscal assume um papel importante para a instituição, garantindo a materialização do objeto licitado, cabendo-lhe ser minucioso e detalhista durante a fiscalização, evitando ao máximo as falhas, devendo utilizar-se de instrumentos formais para fazer valer o fiel cumprimento contratual. Identicamente, constatou-se a necessidade de capacidade técnica do servidor designado para esta função. O autor destaca:

Por tudo quanto exposto, fica patente a necessidade de se dar mais atenção à atividade de fiscal de contratos, destacando para esse labor servidor que detenha capacidade técnica para verificar o cumprimento do objeto pactuado, disponibilizando-lhe tempo suficiente para que possa exercer a atividade de fiscal de contrato público (COSTA, 2013, p. 67).

Oliveira Junior e Santos (2016) elaboraram uma pesquisa com abordagem dedutiva, de natureza qualitativa, com finalidade descritiva, através de uma revisão literária, dividindo-a nas seguintes categorias: fiscalização de contrato administrativo; legislação específica; irregularidades na execução do contrato; dúvidas na aplicação de cláusulas contratuais; atribuições e responsabilidades do fiscal de contratos; roteiro prático para acompanhamento de contratos; controles. Os resultados assinalaram que a atuação do fiscal de execução de contratos é de forma preventiva, corriqueiramente corretiva. Ele deve possuir competência e conhecimentos necessários para essa atuação, em razão da grandiosidade desse contexto. Ademais, pontuou-se que a ineficiência e o conseqüente prejuízo ao

interesse público podem derivar de consequências lógicas da sobrecarga e do acúmulo de funções, apenas, sendo possível responsabilizar o fiscal por atuação inadequada em condições ideais de trabalho. Os autores afirmam:

A atividade de fiscalizar contratos administrativos corresponde a uma função pública, ainda que não esteja originariamente relacionada a nenhum cargo ou emprego em especial. A natureza e o vulto das atribuições do fiscal de contratos, por si só, já são suficientes para permitir a afirmação de que o fiscal de contratos é executor de uma função pública específica e especial, que requer atenção diferenciada, envolvimento integral e agilidade na atuação (OLIVEIRA JUNIOR; SANTOS, 2016, p. 19).

Travain (2011), na sua pesquisa, através de uma abordagem bibliográfica, escreve sobre os contratos administrativos, modalidades, cláusulas exorbitantes, distinção entre os diferentes tipos contratuais e características essenciais. As cláusulas exorbitantes revelam a importância do interesse público sobre o privado, o que distingue o contrato administrativo do contrato de natureza civil. Concluiu-se que, a Administração Pública ostenta grande vantagem sobre o particular quando se utiliza das cláusulas exorbitantes em seus contratos, isso porque o legislador, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em primeiro lugar, busca tutelar o interesse público. O autor aponta a importância desse privilégio ao longo das normas jurídicas instituídas sobre contratações públicas.

Santos (2017), na sua pesquisa, apresenta o processo atual de fiscalização e acompanhamento de contratos administrativos na Administração Pública. Enfatiza a importância e limites do agente designado para tal função, conforme legislação pertinente. Através de uma revisão bibliográfica, o autor conclui que a execução do contrato é uma das fases mais críticas e complexas do processo de contratação. Ressalta que, o prejuízo decorrente de contrato mal fiscalizado pode ser tão ou mais nocivo comparativamente à corrupção. Um indicativo para um processo licitatório de sucesso, que logre bons resultados, consiste no planejamento e, sobretudo, na fiscalização contratual efetiva. Salienta que o servidor fiscal deve conhecer as normas jurídicas e princípios vigentes, como também, possuir conhecimentos técnicos, pois, é ele quem reflete e produz os interesses da Administração Pública. Do mesmo modo, deve ser dotado de atributos éticos, lisura, clareza de suas competências, eficiência, bem como, utilizar-se de meios necessários para melhor utilização dos recursos públicos.

Para o autor, é imprescindível “valorizar o servidor que é fiscal do contrato, assim como, reconhecer as suas atribuições é torná-lo com legitimidade e, ao mesmo tempo, impulsioná-lo na busca da melhor eficiência para a Administração Pública” (SANTOS, 2017, p. 11).

Vieira (2017), nos seus estudos, a partir de uma revisão bibliográfica sobre fiscalização de contratos administrativos, discorre sobre a importância do ofício, os conhecimentos necessários, o perfil dos servidores designados para desempenhar as funções relativas. Ratifica, a partir do estudo, que o senso de capacitação e aperfeiçoamento constante permite que a atividade de fiscalização contratual seja bem executada, tal como, afasta as possíveis sanções que seriam aplicadas quando da ocorrência de falhas que causem prejuízo à Fazenda Pública ou à legitimidade do interesse público. Concluiu que o fiscal assume a responsabilidade de observar os princípios da eficiência e moralidade. Igualmente, alerta que, sem acompanhamento e fiscalização não há atendimento ao interesse público.

A pesquisa bibliográfica sobre licitações e contratos administrativos de Ruiz (2015), discorre sobre temas tais como: a colaboração dos particulares junto ao Estado; como surgem os contratos administrativos; etapas; modalidades; procedimentos; formas de seleção; garantias; recursos; vantagens e desvantagens de uma licitação pública. O autor deduz que, para o Estado lograr seus fins, é necessária a colaboração dos particulares, mediante a celebração de contratos que devem ser regulados pelo Direito Administrativo. O Estado deve procurar o bem comum, em conformidade com a ética pública em benefício de todos, fazendo-se uma boa administração dos recursos públicos. De igual modo, destaca que a corrupção, fato existente na Administração Pública, muitas vezes, por meio dos contratos administrativos, não combina com um Estado efetivo. Explica, ainda, que as normativas de contratações devem assegurar por meio de garantias, os melhores resultados e o cumprimento das obrigações contratuais, assim como a transparência, equidade e sanções para os infratores.

Marinho e outros (2018) realizaram uma pesquisa em uma universidade pública brasileira, com o objetivo de investigar os desafios enfrentados pelos profissionais e analisar os mecanismos de aprendizagem associados à atividade fiscalizatória. Por meio da ferramenta metodológica baseada na estratégia do estudo de caso,

utilizando a entrevista estruturada e análise documental, realizou-se a pesquisa com oito profissionais designados para a função de fiscal. Os resultados apontaram a existência de fragilidades no processo de fiscalização, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências dos agentes públicos designados a monitorar os contratos de serviços terceirizados na universidade pesquisada.

Martins e Marques (2018) realizaram um estudo no período de 2014 a 2016 em uma unidade de um Hospital Federal do Rio de Janeiro, abordando a problemática na realização da adequada gestão e fiscalização de contratos, em confronto com as normas legais e a dificuldade da aplicabilidade em Unidades de Saúde, conforme cenário retratado por auditorias. Através da pesquisa, após detectarem as fragilidades, promoveram uma proposta de Modelo de Gestão e Fiscalização de Contratos nos moldes da Instrução Normativa n. 06/2013 - MPOG para otimizar o planejamento das licitações de serviços e desenvolver um melhor acompanhamento e gestão contratual. Além disso, propuseram introduzir um conceito de equipe de fiscalização para definir as atividades a serem realizadas por cada membro.

Por fim, Santos, Brito e Cunha e Silva (2016) relatam sobre a busca da eficiência, através da aplicabilidade dos resultados de uma pesquisa científica realizada por Santos (2014), cujo método utilizado foi o *benchmarking*⁶ em Universidades Federais, discorrendo sobre os determinantes de custos de limpeza predial. O órgão de apoio logístico Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado de Mato Grosso (SAMF-MT), baseado na referida pesquisa, desenvolveu uma modelagem para contratação de serviços de limpeza, cuja principal variável adotada foi o planejamento do serviço e gerenciamento de custos, demonstrando que é possível melhorar nas contratações públicas a qualidade do gasto público, alcançando economias significativas e modificando paradigmas na terceirização, desde que, se foque na eficiência dos serviços prestados, tanto quanto, numa efetiva fiscalização contratual por meio de Acordos de Níveis de Serviços e satisfação dos usuários. A partir dessas práticas, busca-se alcançar o “lucro-

⁶ *Benchmarking* – palavra de origem inglesa que significa avaliação comparativa. É uma ferramenta utilizada na área de administração e consiste num processo contínuo de comparação dos produtos, serviços e práticas entre aquelas reconhecidas como líderes.

eficiência”. Segundo os autores, os impactos são de curto prazo e os efeitos se prolongam no decorrer dos anos. Destacam ainda:

O que antes era uma terceirização distorcida, focada em pessoas, transformou-se em verdadeira terceirização de serviço, pautada por desempenho. Superamos o modelo do lucro-incompetência e inauguramos o modelo do lucro-eficiência. É um enorme desafio de aprendizado, tanto para os órgãos públicos quanto para o mercado (SANTOS, BRITO e CUNHA E SILVA, p. 124, 2016).

Com a aplicabilidade da supracitada pesquisa visualiza-se que é possível melhorar procedimentos e aumentar a efetividade dos serviços terceirizados pela Administração Pública. O relato exposto conquistou o prêmio Chico Ribeiro, com o Tema “qualidade do gasto público”. Isso reforça a importância de pesquisas científicas realizadas no serviço público que proporcionem melhorias efetivas, de modo a otimizar recursos públicos, com resultados significativos para a sociedade.

Além disso, a partir dessa síntese sobre gestão e fiscalização de contratos, estimula-se a estudar e promover meios que facilitem o desempenho dos servidores designados para uma função tão importante, que se traduz no acompanhamento e fiscalização contratual.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados encontrados e a discussão dos mesmos em conformidade com a metodologia aplicada e objetivos perseguidos. Os dados obtidos resultaram de fontes diversas: a pesquisa bibliográfica contribuiu para o aporte teórico originados de livros, artigos, legislações e demais publicações pertinentes; a pesquisa documental, através de informações internas da Instituição e endereços eletrônicos governamentais forneceu elementos que fortaleceram a análise; e a aplicação do questionário aos gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados no IFES contribuiu com os dados primários.

4.1 INSTITUIÇÃO OBJETO DO ESTUDO

A instituição escolhida para o presente estudo é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES), que integra a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Conforme se lê no portal do Ministério da Educação, na aba 'Portal da Rede Federal', 2018, a referida Rede possui uma história centenária. Criada pelo então Presidente da República, Nilo Peçanha, em 1909, com 19 (dezenove) escolas de Aprendizes e Artífices que, mais tarde, deram origem aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica - CEFETs (BRASIL, 2018).

Inicialmente, a finalidade dessa Rede era atender às classes menos favorecidas, funcionando como um instrumento de política pública. Com o passar do tempo, ela foi tomando importância e destaque no que se refere ao desenvolvimento do país, de forma a qualificar profissionais de diversos setores, além de realizar pesquisas e desenvolver processos, produtos e serviços em colaboração com o setor produtivo (BRASIL, 2018).

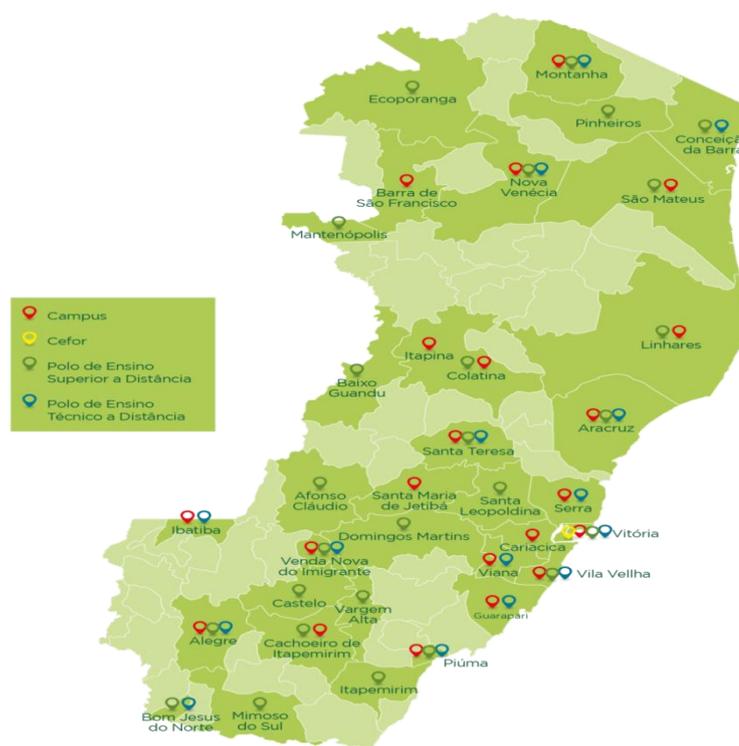
Devido a sua importância à nação, o governo federal expandiu a Rede, formando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, instalando unidades em todos os estados, para oferecer cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e

licenciaturas. Além dos Institutos Federais, a Rede inclui os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET-RJ e MG), Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e o Colégio Pedro II (BRASIL, 2018).

4.1.1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo é um dos 38 institutos federais presentes em todos os estados (BRASIL, 2018). Ele é composto pela Reitoria, o Cefor e 21 campi presentes em todas as microrregiões, conforme mapa da figura 3.

Figura 3 – Distribuição geográfica dos campi do Ifes



Fonte: Adaptado de Instituto Federal do Espírito Santo (2017).

Conforme caput do artigo 2º e seu parágrafo único do Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, a Reitoria delega aos Diretores-Gerais de cada unidade a administração do respectivo campus, porém, mantendo a coordenação e supervisão, sendo que os Diretores respondem solidariamente com o Reitor pelos atos de gestão realizados no limite da delegação

(IFES, REGIMENTO GERAL, 2010).

A Reitoria e cada campus têm propostas orçamentárias próprias, consoante o artigo 9º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008). Assim, compete a cada unidade, no que se refere aos contratos administrativos, objeto deste estudo, a competência para sua contratação, execução e fiscalização. De acordo com o caput do artigo 45 e seu inciso XII do Regimento Interno da Reitoria, cabe à Pró-reitora de Administração e Orçamento, diretamente e por meio de suas diretorias e demais órgãos executivos complementares, fazer o acompanhamento e fiscalização da execução de contratos (IFES, REGIMENTO INTERNO, 2010).

Os contratos administrativos dentro das unidades do Instituto Federal do Espírito Santo são fiscalizados pelas áreas que manifestam a demanda da contratação. A gestão dos contratos na Reitoria é competência da Coordenadoria Geral de Gestão e Controle Administrativo, com base no artigo 22 e seus incisos do Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo. A Reitoria, além das suas obrigações internas, tem competência para assessorar, definir diretrizes, gerenciar, orientar e acompanhar os processos, monitorar a execução. Quanto à fiscalização de contratos de serviços terceirizados, a competência é da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços (IFES, REGIMENTO GERAL, 2010).

Por sua vez, nos Campi, a gestão dos contratos é de competência da Coordenadoria de Gestão de Contratos, em conformidade com o artigo 27 e seus incisos do Regimento Interno dos Campi (IFES, REGIMENTO INTERNO, 2016). Apesar de previsto no organograma, nem todos os campi possuem essa coordenadoria implantada, sendo essa atividade inserida em outras coordenadorias. Quanto à fiscalização de contratos de serviços terceirizados, a competência é da Coordenadoria de Serviços Auxiliares e Transportes (CAT), com base no artigo 29 do Regimento Interno dos Campi, que enumera as atribuições:

- I coordenar, organizar e acompanhar as atividades dos setores de **portaria, vigilância, limpeza e transportes**;
- II planejar, supervisionar e **fiscalizar a atuação das empresas terceirizadas** vinculadas à Coordenadoria de Serviços Auxiliares e Transporte;
- III representar o campus em **audiências trabalhista como preposto** (IFES, REGIMENTO INTERNO, 2016, grifo nosso).

Os objetos contratuais incluídos neste estudo: conservação e limpeza, vigilância patrimonial e recepção/portaria são fiscalizados pela Coordenadoria de Serviços Auxiliares e Transportes (CAT), ao passo que os serviços referentes à manutenção predial são de competência da Coordenadoria de Engenharia e Manutenção e o setor de obras e manutenção, nos respectivos campi. No Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (CEFOR), os contratos são gerenciados e fiscalizados pela Coordenadoria Geral de Administração.

4.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO

Esta subseção apresenta os dados alcançados, por meio da aplicação do questionário, direcionado aos servidores designados para exercerem a função de gestor e fiscal de contratos de serviços terceirizados no IFES, no período de 2009 a 2017. Na sequência, será apresentado o perfil dos participantes, as nuances no correr do exercício da gestão e fiscalização, a capacitação e aperfeiçoamento desses profissionais, bem como sugestões de melhorias para a área de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

4.2.1 Do perfil dos participantes

A pesquisa obteve um número de 78 respondentes presentes em todas as unidades do IFES, ou seja, nos campi, Reitoria e Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor). A seguir, apresentam-se as características descritivas em relação aos dados sociodemográficos, que constituem a parte inicial do questionário, a saber: idade, carreira, escolaridade, tempo como servidor público e tempo como servidor no Ifes, bem como o setor atual de trabalho. Para melhor visualização, os dados foram representados por meio de tabelas de frequências, figuras e gráficos:

Tabela 1 - Idade

	Frequência	Percentual
18 a 25 anos	2	2,6%
26 a 35 anos	34	43,6%
36 a 45 anos	31	39,7%
46 a 55 anos	7	9%
56 anos ou mais	4	5,1%
Total	78	100%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2019).

Com base nos dados da Tabela 1, compreende-se que, a maior da parte dos respondentes possui idade entre 26 a 35 anos (n=34), seguida da faixa etária de 36 a 45 anos (n=31), que juntos representam cerca de 83% dos participantes. Por outro lado, somente 2,6% (n=2) possuem entre 18 a 25 anos.

Tabela 2 - Carreira

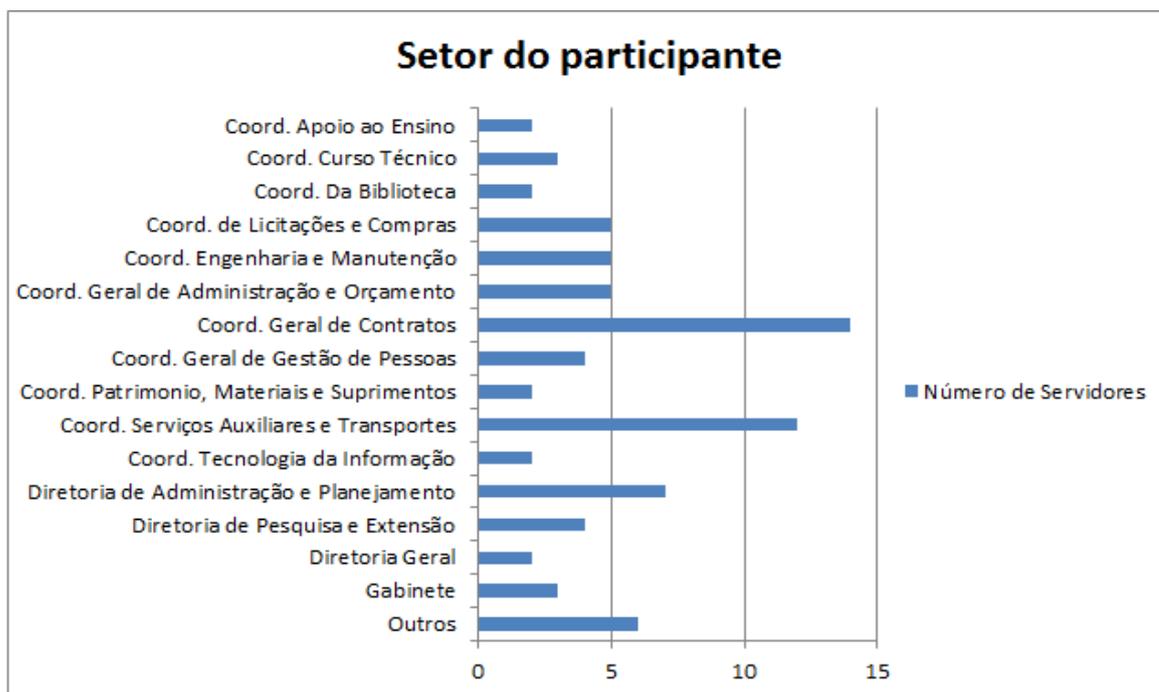
	Frequência	Percentual
Técnico-administrativo em Educação	74	95%
Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico	4	5%
Total	78	100,0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2019).

Em se tratando da carreira, verifica-se que 95% dos respondentes são da carreira de Técnico-administrativo em Educação, sendo apenas 5% da carreira de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Infere-se que a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, no Ifes, para os contratos objetos deste estudo, concentram-se nas áreas administrativas.

Constata-se no gráfico 1 subsequente, que esses servidores estão localizados nas Coordenadorias de Gestão de Contratos, Coordenadoria de Serviços Auxiliares e Diretoria de Administração e Planejamento.

Gráfico 1 - Setor em que atua o participante



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2019).

No que se refere à escolaridade dos respondentes, consoante tabela 3, extrai-se os seguintes resultados:

Tabela 3 - Escolaridade

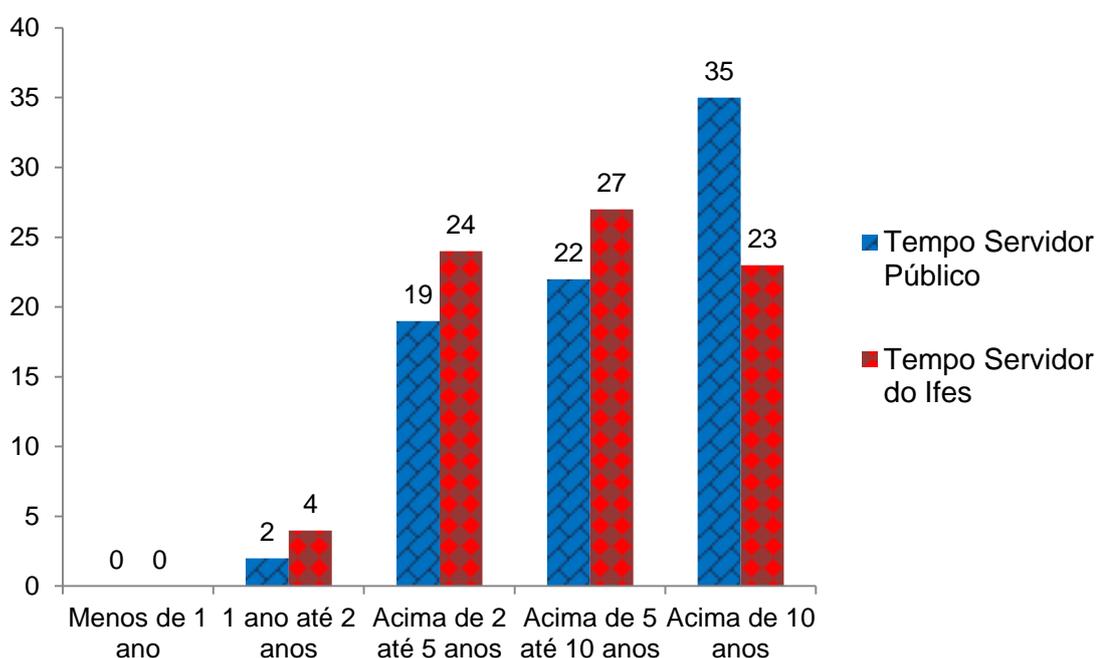
	Frequência	Percentual
Ensino Fundamental	0	0,0
Ensino Médio	0	0,0
Ensino Técnico Profissionalizante	1	1,3
Superior	8	10,3
Especialização	51	65,4
Mestrado	17	21,8
Doutorado	1	1,3
Pós-doutorado	0	0
Total	78	100,0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2019).

Verifica-se que 65,4% (n=51) dos respondentes possuem escolaridade em nível de especialização e 21,8% (n=17) possuem mestrado. Isso demonstra que os

servidores designados para atuar na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na instituição pesquisada têm formação acadêmica elevada, o que é primordial na recepção e continuidade dos conhecimentos referentes ao encargo do ofício. Quanto ao tempo de serviço público e o tempo como servidor do Ifes, extrai-se os seguintes resultados, a partir do comparativo realizado no gráfico 2:

Gráfico 2 - Tempo servidor público x Tempo servidor do Ifes



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2019).

Dos respondentes, 45% (n=35) possuem um tempo acima de 10 anos de serviço público, seguido de 29,5% (n=23), com tempo acima de 10 anos no Ifes. Observa-se um percentual de 28,2% (n=22) para um tempo acima de 5 a 10 anos de serviço público, seguido de 34,6% (n=27) um tempo acima de 5 a 10 anos de tempo de IFES. O que explica que esses profissionais possuem uma experiência significativa no serviço público e no Ifes, enriquecendo a instituição com experiências de outras entidades públicas, bem como, dotando-se de expertises. Ressalta-se também, que apenas 5,1% (n=4) possuem entre 1 a 2 anos de tempo de serviço no Ifes e nenhum respondente com menos de um ano, tanto de serviço público quanto de Ifes.

4.2.1.1 Das características do gestor e fiscal na percepção dos participantes

Para a análise sobre as características que um servidor designado deve possuir para exercer a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados com eficiência, eficácia e efetividade, optou-se por realizar uma análise da frequência de palavras e expressões, em que foram excluídos os artigos, advérbios, pronomes e palavras redundantes e desnecessárias, e os sinônimos e palavras similares foram agrupadas.

Os dados foram codificados a fim de relacionar as mensagens a ideias temáticas. Segundo Gibbs (2009, p. 60), a codificação “envolve a identificação e o registro de uma ou mais passagens de texto ou outros itens de dados, como partes do quadro geral que, em algum sentido, exemplificam a mesma ideia teórica e descritiva”.

Das características apresentadas, a partir da Figura 4, pode-se inferir que, o maior destaque que o servidor deve possuir para o desempenho das atividades é o conhecimento, incluindo aquele a cerca dos procedimentos, do objeto a ser fiscalizado, das legislações pertinentes e do contrato como um todo, dentre outros inerentes ao tema.

Andrade e outros (2016) afirmam que é essencial desenvolver ações efetivas para tornar capazes todos aqueles envolvidos no processo de gestão de contratos, proporcionando-lhes os meios necessários à aquisição do conhecimento essencial ao bom desempenho de sua tarefa com eficiência, eficácia e efetividade.

Figura 4 - Características do Gestor e fiscal de contratos



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa utilizando o programa: *wordle* - <http://www.wordle.net/> (2019).

A segunda característica faz menção à proatividade, que é a capacidade do profissional se antecipar aos contratamentos. Segundo Kamia e Porto (2011) esse tipo de comportamento está positivamente relacionado com objetivos motivacionais que envolvem excitação, ousadia e desafio na vida. Para as autoras, esses comportamentos requerem coragem para expor ideias em diversas situações, para desafiar o *status quo* e para não temer mudanças e buscar novidades. Conforme apresentado pelos participantes, essa característica é essencial para a gestão e fiscalização de contratos. Gomes afirma que o “gestor e fiscal deve ser diligente e agir com proatividade, presteza e rendimento funcional, exercendo uma ação fiscalizadora de modo sistemático e permanente” (GOMES, 2016, p. 103).

A terceira característica apontada pelos respondentes corresponde ao comprometimento, que é uma atitude subjetiva, na qual o indivíduo se engaja e reúne todos os esforços para concretizar aquilo a que se propõe fazer.

Outra característica mencionada é a capacitação, sendo demonstrada como primordial e que vem ao encontro do item conhecimento, uma vez que o profissional necessita da capacitação contínua e permanente.

Todas as características apontadas são essenciais para todo e qualquer servidor no desenvolvimento de suas atividades na Administração Pública, em especial no encargo de gestor e fiscal de contratos, para que seja realizada de maneira eficiente, eficaz e efetiva. Visualiza-se, ainda, na figura 4, que características como responsabilidade, organização, ética, disponibilidade e dedicação também são cruciais para exercer a função de gestor e fiscal de contratos.

Pontua-se que o bom desempenho na função de gestor e fiscal evitará preocupações e responsabilidades futuras, dado que esse servidor responde pelos seus atos ou por aqueles que, sendo obrigatórios, não os fizer. Alves enfatiza que:

A fiscalização omissiva pelo servidor designado para o ofício provoca danos à Fazenda Pública, reduzindo os recursos financeiros sob o controle e administração do Estado, podendo ser responsabilizado disciplinarmente e responder civilmente pelos danos causados (ALVES, 2004, p. 65).

As características apontadas pelos respondentes para que um profissional desempenhe com louvor o encargo de gestor e fiscal torna-se um valioso instrumento para a administração que se encarrega da escolha dos servidores com perfil adequado para o ofício, com condições apropriadas para bem executar suas funções. Assim, compete à autoridade competente identificar o perfil dos servidores antes de simplesmente designá-los.

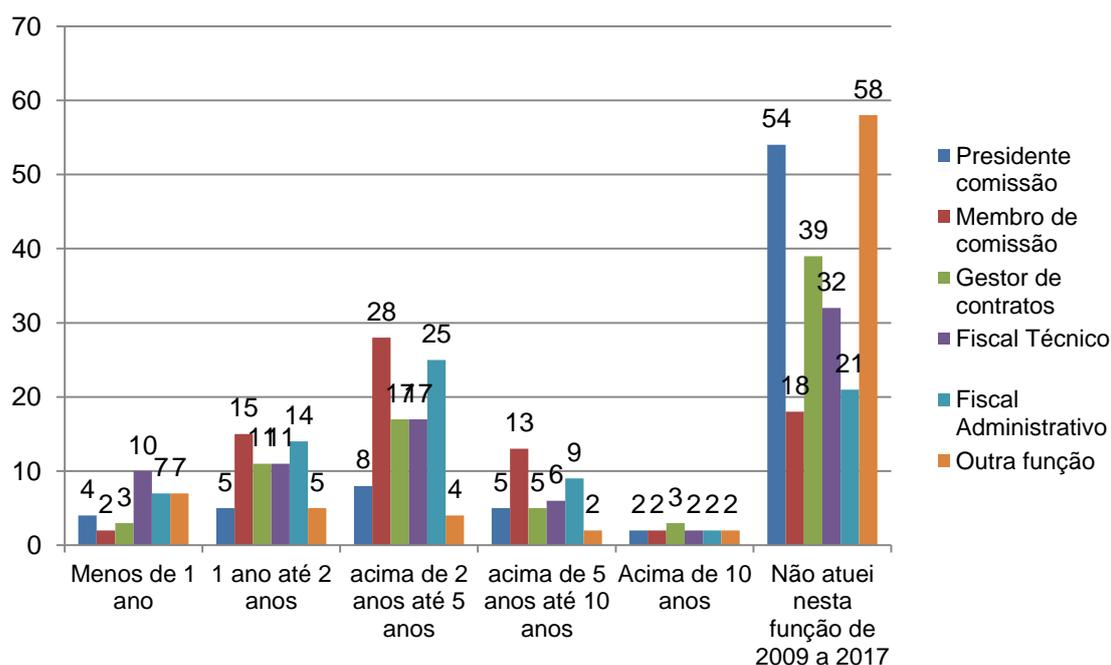
4.2.2 Exercício da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Ifes

Esta subseção corresponde à segunda categoria de análise, a qual discorre sobre o exercício da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados no IFES, conforme os dados obtidos na pesquisa.

4.2.2.1 Objetos contratuais e funções assumidas pelos respondentes

O gráfico 3 apresenta a relação entre o tempo das funções assumidas pelos respondentes.

Gráfico 3 - Funções assumidas na fiscalização

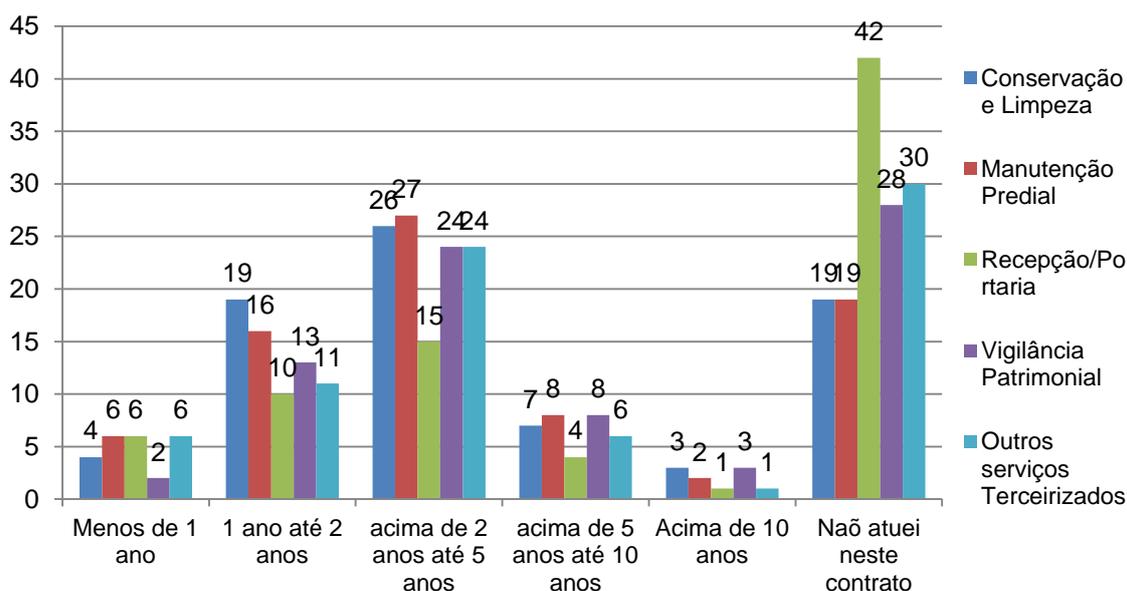


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

A partir dos dados obtidos, infere-se que a maior parte dos respondentes atuaram ou atuam em suas funções, com maior destaque, em um tempo acima de 2 anos até 5 anos, sendo a função dominante de membro de comissão 35,8% (n=28) e de 'fiscal administrativo' 32% (n=25). Além disso, as funções 'gestor de contratos' e 'fiscal técnico' foram equivalentes 21,8% (n=17) para o mesmo período. Portanto, esses respondentes possuem um tempo considerável em suas funções na gestão e fiscalização, obtendo-se certo conhecimento e experiência na área.

Baseado no gráfico 4 visualiza-se os objetos contratuais geridos e fiscalizados e em quanto tempo. Apura-se que os respondentes atuaram ou atuam com destaque em um tempo acima de 2 anos até 5 anos, o que vem corroborar com os dados do gráfico anterior. Assim, o objeto contratual de maior destaque corresponde à manutenção predial 34,6% (n=27), seguido de conservação e limpeza 33,3% (n=26) e vigilância patrimonial 30,7% (n=24). O contrato de menor destaque pelos respondentes desta pesquisa corresponde à Recepção/Portaria 19,2% (n=15), o que comprova também no item 'não atuei neste contrato' em que apresentou maior destaque este objeto contratual. Salienta-se que os respondentes possuíam apenas uma alternativa como resposta em cada item.

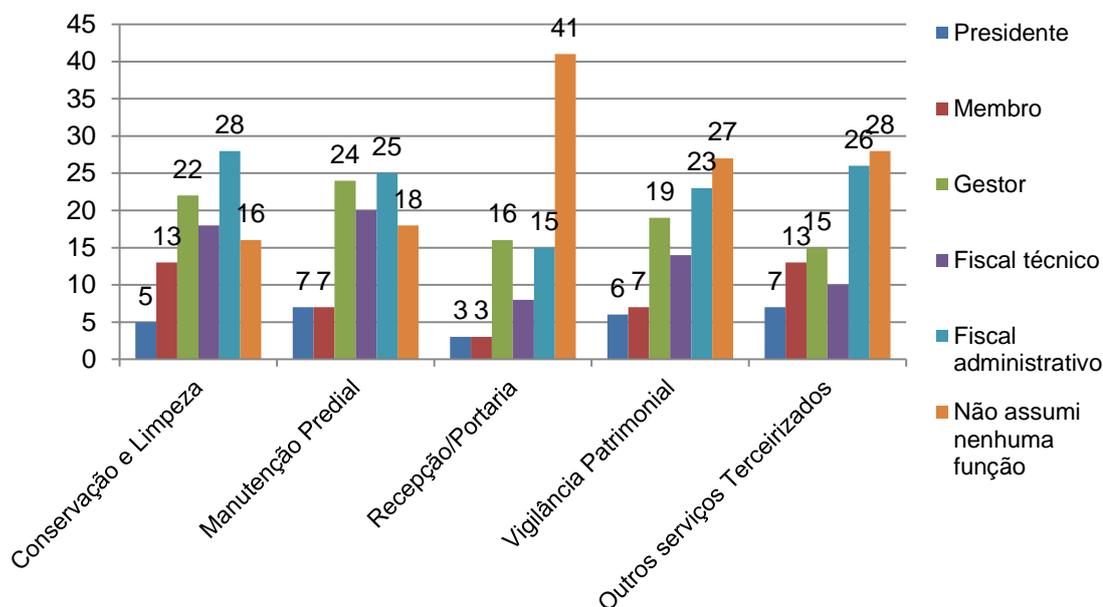
Gráfico 4 – Tempo de gestão e fiscalização de contratos



Fonte: Elaborado pela autora com base de dados da pesquisa (2019)

A seguir, no gráfico 5, realizou-se uma paridade entre as funções assumidas e os objetos contratuais geridos e fiscalizados.

Gráfico 5 - Funções x objetos contratuais



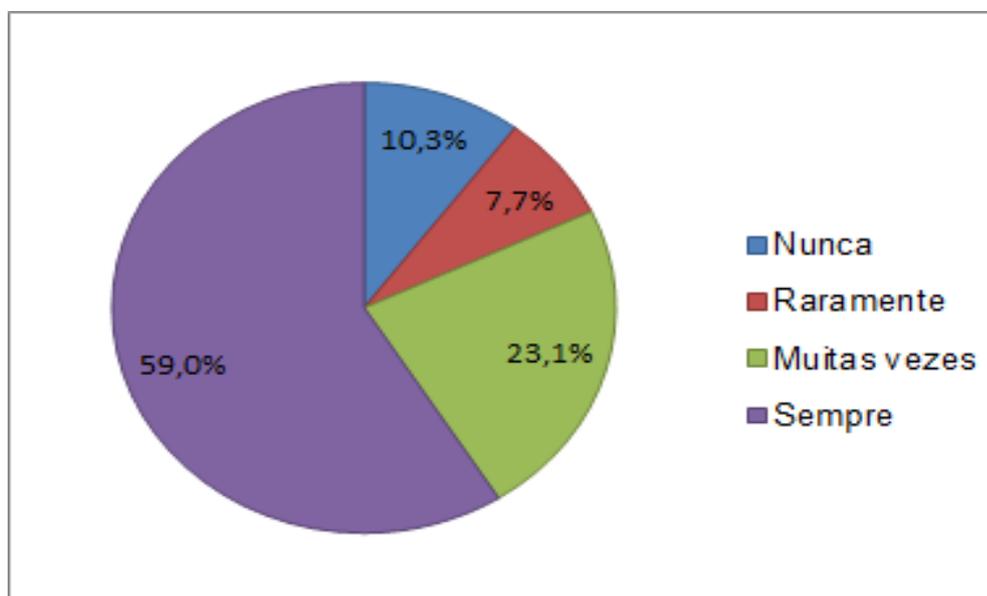
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa (2019)

Destaca-se que, a função de 'gestor de contrato' obteve um número significativo tanto no contrato de 'conservação e limpeza' 28,2% (n=22), quanto no 'manutenção predial' 30,7% (n=24). O mesmo ocorreu para a função de 'fiscal técnico'. Quanto à função de 'fiscal administrativo', o contrato de maior destaque corresponde a 'conservação e limpeza' 35,9% (n=28), seguido do contrato de 'vigilância patrimonial' 33,3% (n=26) e 'manutenção predial' 32% (n=25). As funções de 'presidente de comissão' e 'membro de comissão', constituem de menor frequência na fiscalização. Depreende-se que essas informações vêm ao encontro do exposto nas análises dos gráficos anteriores.

4.2.2.2 Designação do servidor para função de gestor e fiscal

Na continuidade da pesquisa, os participantes foram indagados sobre se houve comunicação prévia e expressa para atuar na gestão e fiscalização contratual. Depreende-se, a partir do gráfico 6, os seguintes resultados:

Gráfico 6 - Ciência do servidor em atuar na gestão e fiscalização

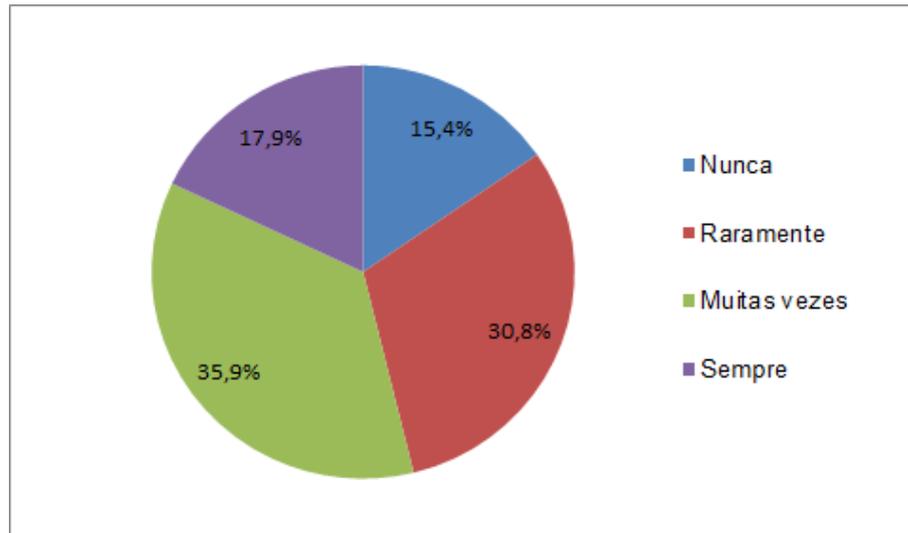


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa (2019)

Dos profissionais participantes da pesquisa, 59% (n=46) sempre assumiram a função sendo prévia e expressamente comunicados, seguidos de 23% (n=18) sendo comunicados muitas vezes, enquanto que apenas 10,3% (n=8) nunca foram comunicados. Esse questionamento foi necessário uma vez que existe a possibilidade do servidor ser designado para a função de gestor e fiscal e não ser cientificado antes de iniciar o contrato e sim posteriormente. Portanto, nesse aspecto a instituição pesquisada tem realizado a contento, em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 41 da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, a qual estabelece que o gestor e o fiscal escolhido devam ser cientificados, por escrito, previamente, à formalização do ato de designação da indicação pela autoridade superior e atribuições inerentes ao desempenho das funções (BRASIL, 2017).

Seguindo esse contexto, o questionamento seguinte contemplou se esses participantes teriam suas atribuições definidas no ato de designação. O Gráfico 7 apresenta o seguinte resultado:

Gráfico 7 - Definição das atribuições para gestão e fiscalização



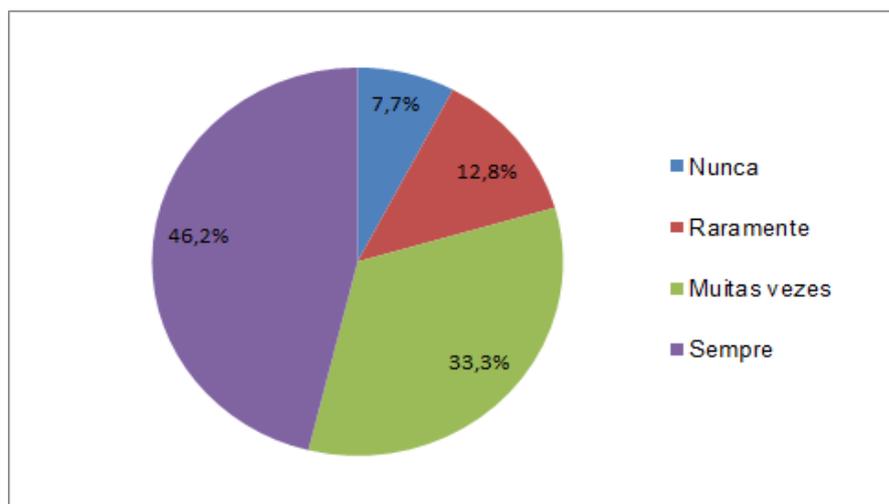
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa (2019)

Dos respondentes, ao serem designados para a função, 35,9% (n=28) tiveram suas atribuições definidas muitas vezes, seguidos de 17,9% (n=14) com atribuições definidas sempre. Todavia, um número significativo da amostra - 30,8% (n=24), raramente tiveram suas atribuições definidas, seguido de 15,4% (n=12) que nunca receberam essas atribuições, o que sugere que nesse quesito ainda é necessário melhorar para alinhamento ao disposto mencionado no parágrafo 1º do artigo 41 da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017.

É importante que cada servidor tenha suas atribuições bem definidas para realizar sua função corretamente. Segundo Alves (2004, p. 65), “é necessário que o fiscal, ao ser nomeado, tenha conhecimento: das suas responsabilidades; de como deve, efetivamente, desempenhar a missão”.

Quando questionados se eles tiveram acesso aos documentos essenciais da contratação pelo setor competente, indispensáveis à gestão e fiscalização, infere-se os seguintes resultados, a partir do gráfico 8.

Gráfico 8 - Acesso à documentação



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa (2019)

Nesse quesito, 46,2% (n=36) responderam que sempre tiveram acesso às documentações essenciais pelo setor competente; 33,3% (n=26) responderam que esses acessos se deram muitas vezes. Juntos, totalizam cerca de 80% dos participantes, o que sugere que a maior parte deles fiscaliza esses contratos possuindo os documentos necessários e indispensáveis para a gestão e fiscalização. Ferreira (2017) expõe que:

O servidor responsável pela fiscalização deverá possuir em suas mãos a cópia de todo o processo licitatório, principalmente, do projeto básico ou do termo de referência, com base no qual poderá supervisionar e atestar toda a atividade exercida (FERREIRA, 2017, p. 502).

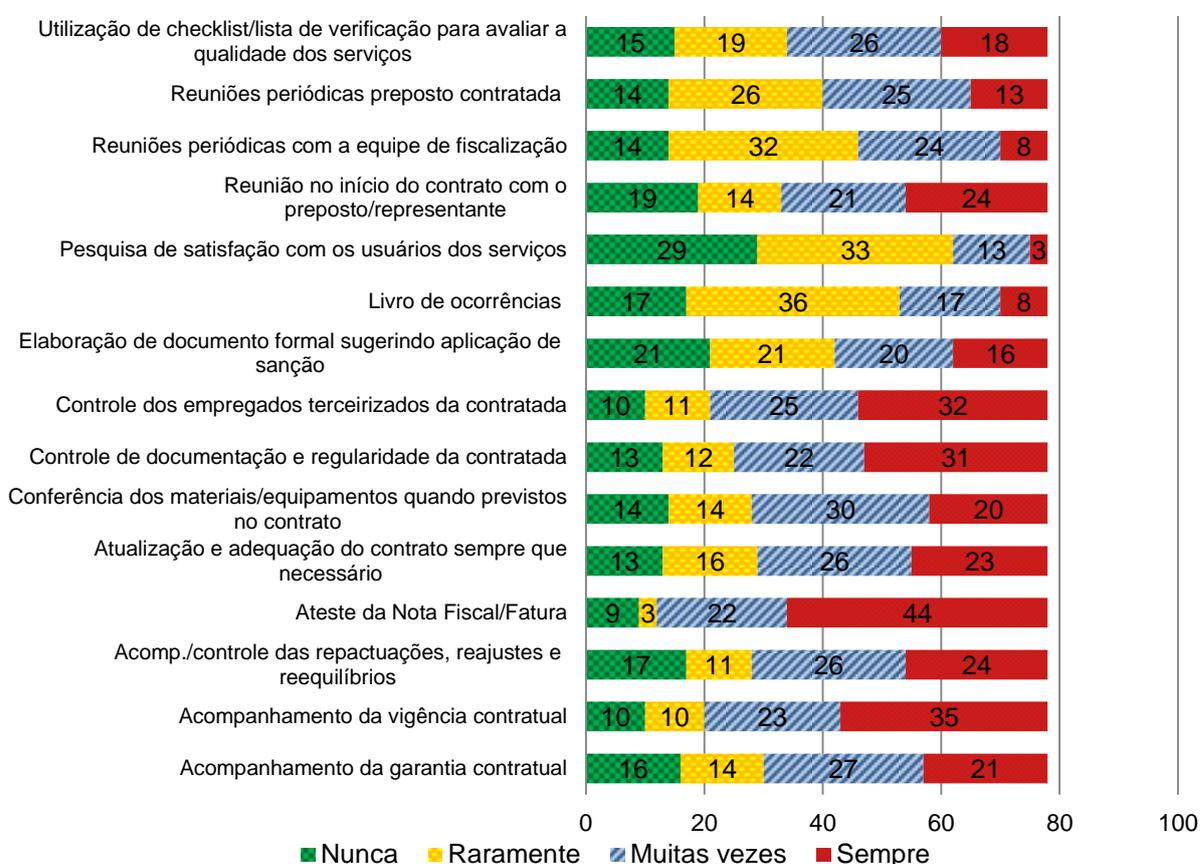
Santos (2013, p. 15) destaca que “a primeira ação importante e essencial que deve ter o fiscal do contrato é a certificação da existência de alguns documentos imprescindíveis para o seu controle e para a gestão efetiva.” Dentre esses documentos, o autor menciona: Nota de empenho, o contrato assinado e sua publicação, portaria de designação do fiscal, edital de licitação, projeto básico ou termo de referência entre outros documentos pertinentes.

Destacou-se nesse tópico a importância de determinadas ações quando o servidor é designado para a atividade fiscalizatória, tais como: ter ciência de sua designação, das atribuições que lhe serão confiadas e do acesso às documentações inerentes à contratação para exercer com propriedade seu encargo. A seguir, expõe-se sobre as atividades ou ações realizadas no correr da execução contratual.

4.2.2.3 Atividades/Ações realizadas no correr da execução contratual

Com o propósito de investigar sobre as atividades/ações realizadas no decorrer da execução contratual, os participantes puderam responder sobre a frequência em que foram ou são realizadas. A formulação dessas atividades/ações partiu das legislações pertinentes e principais cláusulas das minutas dos contratos objetos deste estudo. Os resultados encontram-se no gráfico 9.

Gráfico 9 – Atividades/ações realizadas no decorrer da gestão e fiscalização



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa (2019)

A fiscalização contratual deve perseguir determinadas ações para concretizar o exposto e exigido em cláusulas contratuais e legislações. Segundo Santos (2017) “ao servidor são atribuídos poderes e deveres peculiares, entre eles o poder-dever de agir, que vincula sua atividade, como representante da Administração Pública, ao cumprimento das obrigações contratuais” (SANTOS, 2017, p. 196).

Observa-se no gráfico 9, que em relação à utilização de *check list* ou lista de verificação para avaliar os serviços executados nos contratos objeto do presente estudo, 33,3% (n=26) utilizaram “muitas vezes”, seguido de 23% (n=18) que “sempre” utilizaram, o que demonstra que grande parte dos participantes utilizaram com certa frequência esse instrumento, como meio de controle dos serviços contratados, o que corrobora com o exigido pela Instrução Normativa nº 05 de 2017, em seu artigo 47, que a execução dos contratos seja acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam sua mensuração, entre eles os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada. Complementa ainda, a referida Instrução Normativa, em seu anexo V, que é necessário definir uma lista de verificação para os aceites provisório e definitivo, a ser usada durante a fiscalização do contrato, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Para Pércio (2016) “o *checklist* é a forma que o responsável pela fiscalização tem de controlar a própria atuação, de modo que consiga avaliar todos os aspectos da execução, conforme detalhado no contrato e em normas específicas aplicáveis” (PERCIO, 2016, p.26). Segundo a autora, ele é indispensável e evita erros e responsabilização culposa no recebimento do objeto. Ressalta-se que quando se trata de serviços continuados, objeto do estudo, os serviços são recebidos mensalmente.

Quanto à realização de reuniões periódicas com o preposto ou representante da contratada durante a fiscalização, 33,3% (n=26) raramente as realizaram, seguido de 32% (n=25) que as realizaram muitas vezes, o que demonstra que essa atividade é compartilhada entre os respondentes. A Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, em seu artigo 45, parágrafo segundo, exige que o órgão ou entidade contratante realize reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços (BRASIL, 2017).

No que tange às reuniões periódicas com a equipe de fiscalização, não há dúvidas de que é um instrumento que colabora com a eficiência, eficácia e efetividade na gestão e fiscalização, visto ser imprescindível o alinhamento nas tomadas de decisões e entrosamento por parte da equipe. A pesquisa demonstra que 41%

(n=32) raramente realizaram essas reuniões, seguido de 17,9% (n=14) que nunca realizaram, enquanto que 30,7% (n=24) realizam muitas vezes. Infere-se, através desses dados, que, dada a sua importância, ainda é uma atividade/ação incipiente no processo da fiscalização. Pércio (2016) ressalta que “necessário é estabelecer procedimentos formais, realizar reuniões periódicas e manter um diálogo constante entre gestor e fiscal” (PÉRCIO, 2016, p. 26).

Quanto à realização de reunião no início do contrato, entre a equipe de fiscalização e a contratada, a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, no artigo 45, prevê:

Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros (BRASIL, 2017).

Quando questionados sobre a frequência com que realizaram essa reunião inicial nos contratos em que fiscalizaram ou fiscalizam, 30,7% (n=24) sempre realizaram, seguido de 26,9% (n=21) que realizaram muitas vezes; juntos totalizam 57,6%. Todavia, 24,3% (n=19) nunca realizaram e 17,9% (n=14) raramente realizaram. Apesar de a maioria dos respondentes terem realizado com certa frequência essa atividade, dada sua notoriedade e expressividade na legislação, é importante que seja ainda melhor explorada para se alcançar uma gestão e fiscalização com maior qualidade.

Quando questionados sobre a realização de pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços, 42,3% (n=33) raramente a realizaram, seguidos de 37,1% (n=29) que nunca realizaram. Isso demonstra que essa atividade não vem sendo executada pelos servidores responsáveis por gerir e fiscalizar contratos de serviços terceirizados no Ifes. De acordo com a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, a pesquisa de satisfação tem o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto (BRASIL, 2017). Dessa forma, essa atividade deve ser realizada com maior

frequência para o alcance de melhores resultados no contrato. Além disso, após a utilização desse instrumento, necessário se faz corrigir as falhas apontadas pelos usuários.

Em se tratando da utilização de livros de ocorrências para anotações no decorrer da fiscalização contratual, 46,1% (n=36) responderam que raramente o utilizaram, seguido de 21,7% (n=17) que nunca o utilizaram. Constata-se que esse valioso instrumento na gestão e fiscalização ainda é pouco utilizado pelos gestores e fiscais do IFES. É através desse instrumento que o gestor ou fiscal encontra subsídios para correções na execução do contrato e, se necessário, na aplicação das sanções. A Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, no artigo 46, orienta que as ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo aos gestores e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais (BRASIL, 2017). Ainda sobre esse quesito, quando as situações ultrapassarem a competência do gestor e fiscal, as mesmas devem ser encaminhadas à autoridade competente para as devidas providências.

Seguindo nessa linha, ao questionar os participantes sobre a frequência da elaboração de documento formal sugerindo aplicação de sanções administrativas e encaminhamento à autoridade competente, no caso de descumprimento contratual, 26,9% (n=21) dos participantes nunca utilizaram esse recurso, seguidos de 26,9% (n=21) que raramente o utilizaram; enquanto que 25,6% (n=20) utilizaram muitas vezes, e 20,5% (n=16) sempre utilizaram. A aplicação de penalidade à contratada, quando do descumprimento contratual não é uma faculdade da administração, mas sim, uma prerrogativa da qual ela deve se valer, visto que está dentro do rol das cláusulas exorbitantes. Segundo Santos (2017, p. 190), “na omissão, responde o agente público, visto que não é lícito renunciar direito do Estado, sem a devida justificativa”. Ocorre que ao deixar de responsabilizar o contratado por suas falhas, incorre no erro de repeti-las, seja no próprio órgão ou em outro, causando a cultura da impunidade contratual.

Quando indagados sobre o controle exercido quanto ao quantitativo, frequência, substituição dos empregados terceirizados da contratada, 41% (n=32) responderam

que sempre realizaram, seguidos de 32% (n=25) que realizaram muitas vezes. Isso demonstra que essa atividade tem sido realizada com frequência por tais profissionais. De acordo com a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos aspectos como os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigida (BRASIL, 2017). Dessa forma, torna-se primordial o controle em contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, objeto desta pesquisa.

Outra ação que deve ser realizada pelos gestores e fiscais de contrato é o controle da documentação e regularidade da contratada. Segundo a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a contratada deve manter durante toda a vigência contratual, compatibilidade com as obrigações por ela assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (BRASIL, 1993), e cabe ao gestor e fiscal realizar esse controle. Na pesquisa realizada, 39,7% (n=31) responderam que sempre realizaram essa ação, e 28,2% (n=22) disseram que realizaram muitas vezes. Isso demonstra que a maior parte dos participantes realizou com certa frequência e a contento essa atividade, uma vez que é requisito para atestes das notas fiscais/faturas e posterior pagamento à contratada.

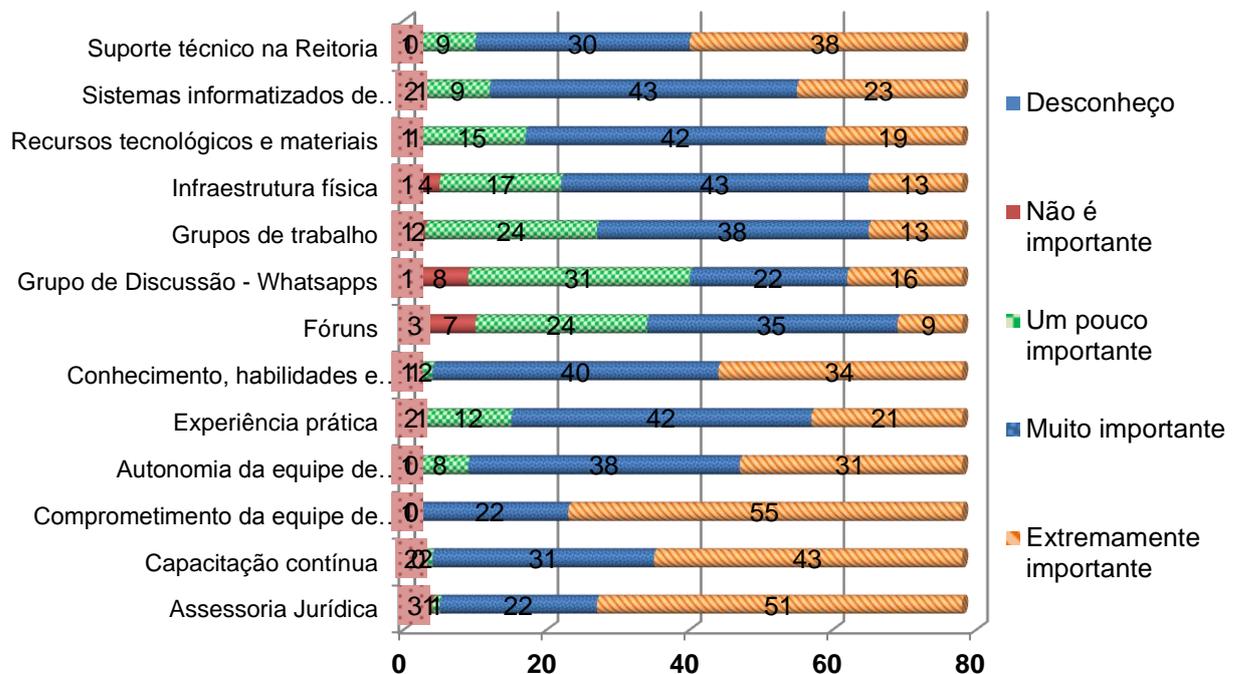
Quanto às atividades de controle das cláusulas contratuais, quais sejam: vigência, reajustes, repactuações e garantia contratual e demais atualizações necessárias, a pesquisa demonstra, quando da necessidade de atualização e adequação do contrato que 33,3% (n=26) realizaram muitas vezes, seguido de 29,4% (n=23) que sempre realizaram. Quanto ao acompanhamento e controle das repactuações, reajustes e reequilíbrios previstos em contrato, 33,3% (n=26) realizaram muitas vezes, e 30,7% (n=24) sempre realizaram. Ainda quanto ao acompanhamento da vigência, 44,8% (n=35) sempre realizaram e 29,5% (n=23) realizaram muitas vezes. Por fim, no acompanhamento da garantia contratual, 34,6% (n=27) realizaram muitas vezes, e 26,9% (n=21) realizaram sempre. Conclui-se que o controle dessas cláusulas contratuais obrigatórias nos contratos de serviços terceirizados tem sido realizado pela maior parte dos participantes da pesquisa.

Quando à atividade de ateste de notas fiscais/faturas, 56,4% (n=44) sempre realizaram e 28,2% (n=22) realizaram muitas vezes. O que se depreende é que é uma atividade realizada com determinada frequência pelos participantes. Cumpre salientar que todas as atividades corroboram para a atividade final de ateste das notas fiscais/faturas, uma vez que é necessário que o serviço seja executado de acordo com os padrões de qualidade exigido, dos pactos, além de preenchidos todos os demais requisitos de habilitação e qualificação. É importante que o fiscal cumule artifícios e recursos suficientes para realizar os atestes com segurança e efetividade.

4.2.2.4 Instrumentos importantes e disponíveis para gestão e fiscalização

Neste tópico passamos para análise e discussão sobre instrumentos importantes para a gestão e fiscalização e sua disponibilidade na instituição pesquisada. Quando indagados sobre a importância dos instrumentos/elementos para realizar uma fiscalização eficiente, eficaz e efetiva, observa-se no gráfico 10 os resultados:

Gráfico 10 - Importância dos instrumentos para o exercício da função gestor e fiscal



Fonte: Elaboração própria com apoio em dados da pesquisa (2019)

O primeiro questionamento diz respeito à importância de haver disponibilidade de um suporte técnico na Reitoria para corrigir dúvidas e fornecer orientações. 48,7% (n=38) responderam como extremamente importante, seguido de 38,4% (n=30) que disseram ser muito importante. Conclui-se que para os respondentes, esse item é essencial para o efetivo exercício da gestão e fiscalização na instituição pesquisada. Nesse sentido, a Reitoria funcionaria como uma referência a ser buscada por todos os profissionais dos campi. Segundo o Regimento Interno da Reitoria, compete à Coordenadoria Geral de Gestão e Controle Administrativo assessorar a Pró-Reitoria de Administração - PROAD e os campi em assuntos relativos às licitações, compras, contratos, patrimônio, almoxarifado, transportes e serviços gerais através das coordenadorias subordinadas e ainda monitorar a execução de contratos nos campi, em parceria com os Diretores-Gerais (IFES, REGIMENTO INTERNO, 2010).

Também foi perguntado sobre a importância de sistemas informatizados de controle para os contratos de serviços terceirizados. Dos respondentes, 55,1% (n=43) disseram ser muito importante; já para 29,4% (n=23) é extremamente importante. Infere-se disso que esse item é apontado pelos gestores e fiscais como essencial para uma gestão e fiscalização eficiente, eficaz e efetiva. Atualmente, o Instituto Federal do Espírito Santo possui o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC)⁷, criado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), possuindo diversos módulos administrativos, dentre eles, o módulo contratos. Todavia, esse módulo ainda não se encontra em operação (IFES, SIPAC, 2018).

Em se tratando dos recursos tecnológicos e materiais, 53,8% (n=42) dos entrevistados disseram ser muito importante e 24,3% (n=19) responderam ser extremamente importante. Portanto, é um item considerado pelos gestores e fiscais de suma importância para o exercício da fiscalização.

Quanto à infraestrutura física, para 53,8% (n=43) é muito importante, e para 29,4% (n=23) é extremamente importante. O que coloca este item também como primordial. Para Santos (2015, p. 30) “é preciso que os servidores encarregados da gestão e

⁷ SIPAC: <https://ifes.edu.br/noticias/16292-sig-ifes>.

fiscalização (controle da execução) possam contar com a estrutura física e material necessária e suficiente - espaço físico, equipamentos, computadores etc.”

Ao serem questionados sobre a importância da existência de grupos de trabalho para uma efetiva fiscalização, 48,7% (n=38) disseram ser muito importante. Assim como quando perguntados sobre a importância de realização de fóruns, 44,9% (n=35) disseram ser muito importante. São, portanto, instrumentos fundamentais para a gestão e fiscalização. Tanto os grupos de trabalho quanto os fóruns são momentos de integração para trocas de experiências e importantes para alinhamento das atividades e informações, assim como contribuem para o surgimento de novas ideias de melhorias.

Quanto ao item grupo de discussão - *whatsapp*, 39,7% (n=31) disseram ser pouco importante para a gestão e fiscalização de contratos. Os grupos de discussão são ferramentas tecnológicas que permitem trocas de experiências com maior facilidade e agilidade. Apesar de apontado como pouco importante, é um recurso que tem tomado proporções significativas em sua utilização na atualidade.

Outro item apontado para avaliar a importância para uma efetiva gestão e fiscalização foi sobre o gestor e fiscal possuir conhecimento, habilidades e atitudes. Dos respondentes, 51,2% (n=40) responderam ser muito importante; já para 43,6% (n=34) é extremamente importante. Um percentual significativo, que aponta esses recursos como indispensáveis para o servidor realizar com eficiência, eficácia e efetividade seu encargo.

No questionamento sobre a importância da experiência prática, 53,8% (n=42) responderam que é muito importante e 26,9% (n=21) disseram ser extremamente importante. A experiência prática sobre o tema proporciona ao profissional o desenvolvimento de suas atividades com maior segurança, agilidade e presteza, sendo apontado como item essencial no ofício da gestão e fiscalização de contratos.

Quando indagados sobre a capacitação contínua, 55,1% (n=43) responderam ser muito importante, seguido de 39,7% (n=31) que consideram extremamente importante. Esse artifício é essencial para aquisição e aprimoramento de

conhecimentos, permitindo ao servidor sua atualização em relação às novas legislações e demais peculiaridades exigidas ao longo da fiscalização.

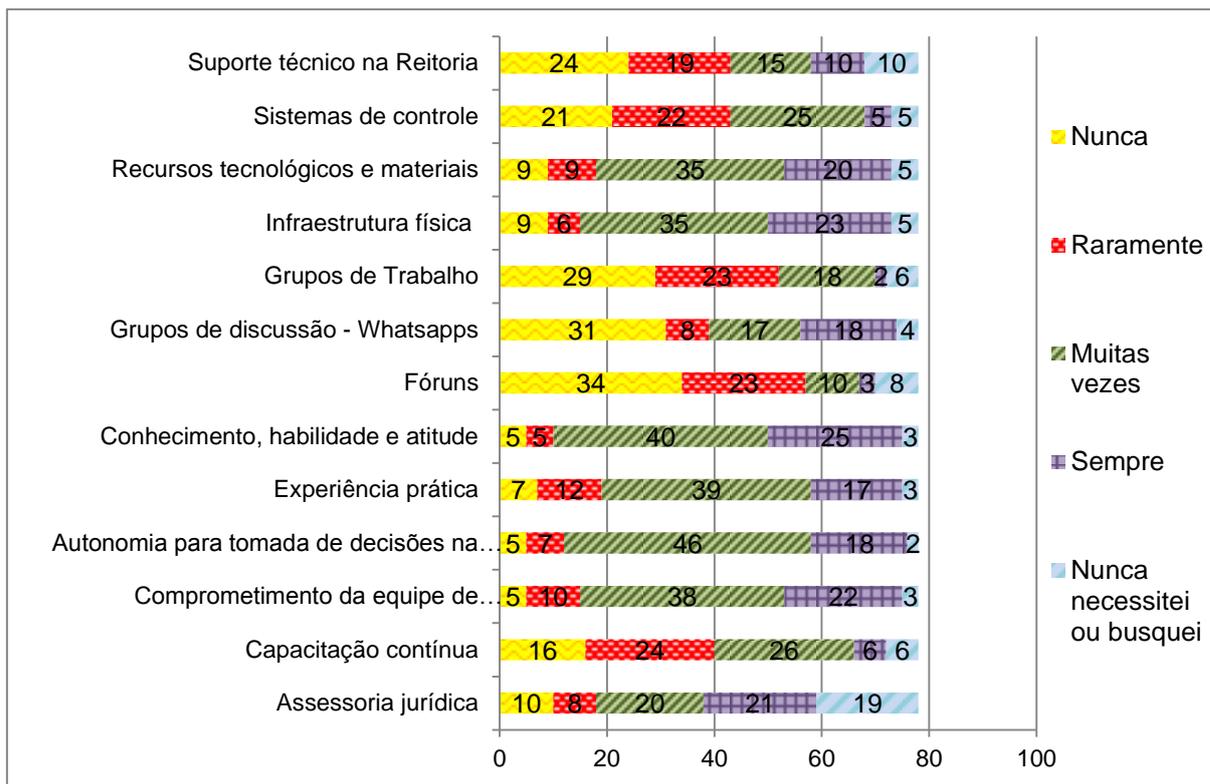
Em relação à autonomia da equipe de fiscalização, 48,7% (n=38) apontaram como muito importante e 39,7% (n=31) disseram ser extremamente importante. Uma equipe que possui autonomia para a tomada de decisões é de suma importância, uma vez que sem esse quesito a gestão e fiscalização tornam-se deficientes, sendo as decisões tomadas por profissionais que, muitas vezes, não estão a par da realidade.

De igual modo, quando se trata do comprometimento da fiscalização, 70,5% (n=55) acreditam que é extremamente importante e 28,2% (n=22) dizem ser muito importante. Uma equipe comprometida, seja em qualquer atividade, torna-se preponderante para que as atividades sejam realizadas dentro dos prazos e qualidade definidos, diminuindo os erros que poderiam ocorrer sem o devido comprometimento.

O último item abordado diz respeito à importância da assessoria jurídica para o exercício da fiscalização. 65,3% (n=51) disseram ser extremamente importante e 28,2% (n=22) declaram ser muito importante. Toda a contratação e demais fases, como prorrogação da vigência, perpassa pela análise da assessoria jurídica, e no decorrer da fiscalização é um instrumento importante para dar maior segurança aos gestores e fiscais de contratos para dirimir dúvidas quanto às questões legais.

Após questionar sobre a importância dos instrumentos acima analisados, a questão seguinte extraiu dos participantes se eles tinham disponíveis os referidos instrumentos para exercerem a gestão e fiscalização de contratos. O gráfico 11 apresentou os seguintes resultados.

Gráfico 11 - Disponibilidades dos instrumentos para exercício da função de gestor ou fiscal



Fonte: Elaboração própria com esteio em dados da pesquisa (2019)

No que se refere à disponibilidade da assessoria jurídica, 26,9% (n=19) responderam que sempre tiveram esse recurso disponível, seguido de 25,6% (n=20) que informaram que tiveram muitas vezes. Ressalta-se, porém que 24,3% (n=19) afirmaram nunca ter necessitado ou buscado esse recurso. Fica claro para os gestores e fiscais interessados, o Ifes condiciona esse acesso facilitado para dirimir dúvidas. Vale dizer que quando se trata de análise jurídica, ela é obrigatória quando diz respeito às minutas de editais de licitação, bem como, às dos contratos, acordos, convênios ou ajustes (BRASIL, 1993).

Quando se trata da disponibilidade de capacitação contínua para esses profissionais, 30,7% (n=24) disseram que raramente a tiveram; 20,5% (n=16) responderam que nunca tiveram tal disponibilidade; 33,3% (n=26) possuíram muitas vezes, e 7,6% (n=6) possuíram sempre. Logo, para a maior parte dos respondentes esse quesito encontra-se deficiente e necessita melhorias.

Em se tratando do comprometimento da equipe de fiscalização desses profissionais, 48,7% (n=38) tiveram esse item disponível muitas vezes, seguido de 28,2% (n=22)

como sempre disponível. Esse item foi apontado na análise anterior como extremamente importante pela maior parte dos respondentes. De modo que os servidores atuantes na gestão e fiscalização têm apresentado comprometimento no exercício da função.

Outro item abordado diz respeito à autonomia para tomada de decisões na gestão e fiscalização. Dentre os que responderam à pesquisa, 59% (n=46) alegaram que possuem essa autonomia na maioria das vezes, seguindo de 23% (n=18) que disseram ter sempre. Esse item é importante no exercício da função, visto que as decisões serão tomadas por quem de fato tem essa atribuição.

Quanto à experiência prática, verifica-se que 50% (n=39) a possuem muitas vezes para exercer a gestão e fiscalização, e ainda 21,8% (n=17) possuem-na sempre. O que demonstra que os profissionais designados para acompanhamento dos contratos de serviços terceirizados no Ifes possuem uma gama de experiência que facilita na efetivação do encargo. Essa informação corrobora as conclusões do gráfico 2, no qual foi analisado o tempo dos servidores no serviço público e também no Ifes.

No quesito conhecimento, habilidade e atitude, 51,2% (n=40) responderam possui-lo muitas vezes, seguido de 32% (n=25) sempre o possuíram. O que demonstra que esses profissionais, além da experiência prática, possuem outros atributos essenciais ao exercício do ofício.

Quanto aos fóruns e grupos de trabalho disponíveis para o exercício da gestão e fiscalização, há uma uniformidade quanto às respostas. Verifica-se que 43,6% (n=34) nunca tiveram acesso a fórum, e ainda 29,5% (n=23) raramente o tiveram. Nos grupos de trabalho, 37,1% (n=31) nunca tiveram acesso, e 29,5% (n=23) tiveram raramente. Na análise anterior, verificou-se que esses dois itens foram avaliados como de grande importância, o que demonstra que tais recursos podem ser inseridos na instituição como sugestão de melhoria para facilitar o exercício das atribuições.

No quesito grupos de discussão – *whatsapp*, 39,7% responderam não ter acesso. Todavia, na análise anterior, esse mesmo percentual apontou ser um item pouco importante.

Analisando o item estrutura física, verifica-se que esses profissionais possuem disponível muitas vezes, correspondendo a 44,9% (n=35) e ainda 29,5% (n=23) sempre tiveram disponível. Isso demonstra que nesse quesito o IFES tem disponibilizado a contento a estrutura física necessária para o exercício da gestão e fiscalização. O mesmo ocorre para o acesso aos recursos tecnológicos e materiais, em que 44,9% (n=35) disseram ter disponível muitas vezes, seguido de 25,6% (n=20) que sempre têm esse recurso. Isso demonstra ser um item que tem sido disponibilizado de acordo com as necessidades do gestor e fiscal de contratos de serviços terceirizados.

No que se refere ao sistema informatizado de controle, 27% (n=21) nunca tiveram disponível, seguido de 28,2% (n=22) raramente o tiveram. Daí se conclui que o IFES necessita inserir no rol de melhorias esse item para facilitar e subsidiar os gestores e fiscais no exercício da função.

Quanto à disponibilidade de suporte técnico na Reitoria, um item que foi avaliado como muito importante na questão anterior, verifica-se que 27% (n=24) nunca tiveram disponível, e ainda 24,3% (n=19) raramente o tiveram. Ressalta-se que 12,8% (n=10) nunca necessitaram ou buscaram. Entende-se que disponibilizar esse recurso para os gestores e fiscais, como um local de referência para abolir dúvidas facilitará e subsidiará esses profissionais no exercício da função..

A avaliação de cada instrumento abordado em comparação com sua disponibilidade foi analisada para a confecção do plano de ação, um instrumento contendo sugestões de melhorias para a Instituição pesquisada.

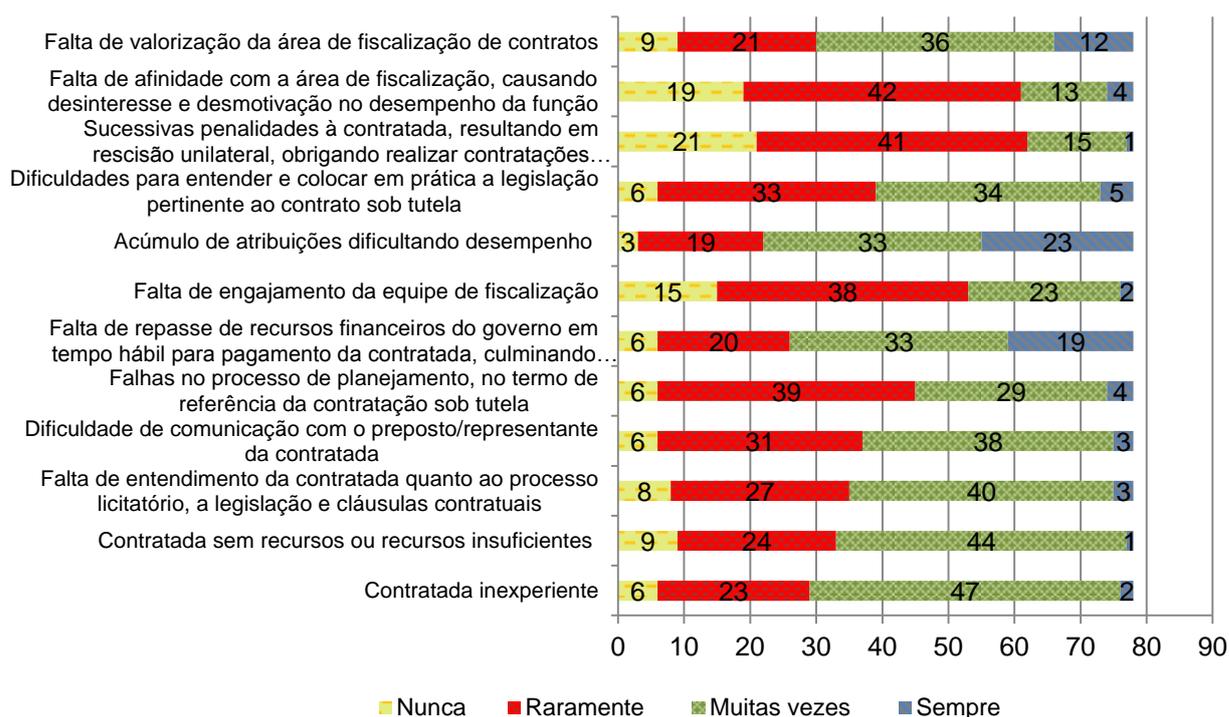
4.2.2.5 Contratempos enfrentados no correr da execução contratual

Esta subseção versa sobre os contratempos enfrentados pelos profissionais no correr da execução contratual. A partir do gráfico 12, verificam-se os seguintes resultados: O primeiro item corresponde a lidar com contratada inexperiente. 60,2%

(n=47) disseram experimentar isso muitas vezes. Enquanto que 29,4% (n=23) raramente tiveram que fazê-lo. Seguindo no mesmo rol, quando da contratada no decorrer do contrato estiver sem recursos ou com recursos insuficientes, 56,4% (n=44) disseram passar por esse contratempo muitas vezes. Além disso, quando questionados sobre a falta de entendimento da contratada quanto ao processo licitatório, a legislação e cláusulas contratuais, 51,2% (n=40) disseram passar muitas vezes por esse contratempo.

Quando a contratada é inexperiente no ramo de contratos públicos, ou não possui os recursos suficientes, mesmo que esse seja um item avaliado na licitação, e ainda quando não há entendimento quanto aos procedimentos realizados pela Administração Pública, a demanda para alinhamento da fiscalização passa a ser ainda maior, o que dificulta o exercício do encargo.

Gráfico 12 - Contratempos enfrentados no correr da execução contratual



Fonte: Elaboração própria com suporte em dados da pesquisa (2019)

Além disso, quando questionados sobre a dificuldade na comunicação com o preposto ou representante da contratada, 48,7% (n=38) disseram passar muitas vezes por esse contratempo. Esse dado demonstra mais um item que dificulta o

exercício da fiscalização, demandando maior atenção do profissional, o que ocasiona um desgaste no exercício da função.

Quanto às falhas no processo de contratação, no termo de referência ou projeto básico, 50% (n=39) disseram que raramente passaram por essa situação, e 37,1% (n=29) passaram muitas vezes - o que é um número significativo. Quando há falhas no processo licitatório, demanda-se do gestor e fiscal as resoluções que nem sempre são possíveis ou disponíveis, acarretando numa fiscalização ineficiente, além de prejuízo para a administração e desgaste do profissional.

Outro contratempo com o qual os gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados se deparam é a falta de repasse de recursos financeiros por parte do governo em tempo hábil para pagamento à contratada, culminando em atrasos nos pagamentos dos empregados. Apesar de a legislação exigir que a contratada tenha recursos suficientes para suprir o contrato por até noventa dias, a maioria dessas empresas dependem dos recursos mensais dos contratos a fim de se manterem. O atraso dos recursos do governo dificulta o exercício da fiscalização. De acordo com os dados da pesquisa, 42,3% (n=33) passaram ou passam por esse contratempo muitas vezes, seguido de 24,3% (n=19) que passam ou passaram sempre. Apesar de ser um item que independe da instituição, o fiscal de contratos de serviços terceirizados, ao se deparar com essa situação deve se precaver com artifícios suficientes para enfrentá-lo, uma vez que podem surgir greves dos funcionários e assim, gerar interrupção dos serviços.

Indagados sobre a falta de engajamento da equipe de fiscalização, 48,7% (n=38) raramente passaram por essa situação, e ainda 19,2% (n=15) nunca tiveram esse contratempo. Quando se trata da falta de afinidade com a área de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, gerando desinteresse e falta de motivação, 53,8% (n=42) raramente tiveram tal contratempo; seguido de 24,3% (n=19) que afirmaram que nunca tiveram. Isso demonstra que a maior parte dos profissionais designados para atuarem na fiscalização no Ifes não enfrentam situações relacionadas com os aspectos apontados.

No tocante à falta de valorização da área de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, 46,1% (n=36) dos entrevistados passaram por esse contratempo

muitas vezes; já 15,4% (n=12) disseram que sempre passaram. Isso corresponde a mais de 50% dos respondentes. A falta de valorização em qualquer área pode gerar desestímulo dos profissionais, o que não é diferente na gestão e fiscalização de contratos.

Ao abordar sobre as dificuldades para entender e colocar em prática a legislação verifica-se certo equilíbrio nas respostas, uma vez que 43,5% (n=34) disseram ter passado por muitas vezes, e 42,3% (n=33) raramente enfrentaram esse contratempo. Quando não se consegue entender e praticar as normas, as consequências podem ser desastrosas para a fiscalização e para o profissional.

Além de preencherem a frequência da ocorrência dos contratempos expostos, os participantes da pesquisa tiveram a opção de descrever, caso tivessem necessidade, demais contratempos que não haviam sido abordados na questão anterior. No quadro 5 foram descritas as falas dos respondentes, e para manter o anonimato, os nomes e características foram substituídos por R (respondente) e a numeração da sequência das respostas.

Quadro 5 - Demais contratempos enfrentados pelos participantes

(continua)

Respondente	Contratempo enfrentado:
R5	“Estou como fiscal de contrato, porém não exerço tal atividade”;
R10	“A não remuneração pelo exercício da Gestão/Fiscalização dos Contratos, pois demanda muito tempo de trabalho que supera o expediente normal e a não redução da carga horária de outras tarefas”;
R11	“Falta de motivação dos Gestores quando do Planejamento visando às contratações e desconhecimento da legislação atualizada quando da elaboração das demandas, inclusive ferindo os princípios legais definidos na Legislação”;
R15	“Falta de disponibilização dos documentos relacionados ao contrato para o fiscal”;
R16	“Ingerência de terceiros que não estão na equipe de fiscalização e sem comunicação sobre tal ingerência (saber apenas depois que aconteceu a situação)”;
R21	“Acúmulo de contratos para os mesmos servidores fiscalizar”;
R26	“Falta de pessoas da equipe administrativa para fiscalização (muitos contratos)”;
R27	“Falta de colaboração do público que utiliza os serviços, principalmente o da limpeza. Acho que uma campanha de educação seria de grande importância”;
R30	“Falta de conexão e afinidade entre o contrato a ser fiscalizado e as atividades do servidor”;

(conclusão)

R35	“Aceitei ser designada como fiscal de contrato a pedido da minha chefia imediata na época, mas não fui orientada sobre as atividades a serem desempenhadas. A equipe de fiscalização somente solicitava que eu ‘atestasse’ as notas fiscais e participasse das reuniões periódicas”;
R45	“Dificuldade em encontrar servidores dispostos a fiscalizar contratos, o que acarreta acúmulo de atividades para poucas pessoas, no caso, as comprometidas”;
R48	“Demora de envio por parte da contratada de documentações faltantes e persistência em mesmo erro financeiro”;
R53	“Falta de disponibilidade para participar de cursos na área em outra localidade”.

Fonte: Elaboração própria com fundamento em dados da pesquisa (2019)

Dos contratemplos enfrentados pelos participantes, alguns já foram analisados anteriormente. Todavia, dentre os mencionados, destaca-se o acúmulo de contratos geridos e fiscalizados pelo servidor, o que ocasiona uma sobrecarga de trabalho - assunto abordado no questionário, em que os participantes foram indagados sobre quantos contratos de serviços terceirizados, tais como os especificados no objeto deste estudo, e outros de mesmo nível de complexidade. Um servidor e sua equipe (incluindo o gestor de contratos, auxiliado pelos fiscais técnico e administrativo), têm capacidade de gerir e fiscalizar ao mesmo tempo. De acordo com os dados da pesquisa apresentados no gráfico 13, para 56% (n=44) dos respondentes, o número ideal que um servidor é capaz de fiscalizar é de 2 a 4 contratos, seguidos de 19% (n=15) de apenas uma execução contratual.

Gráfico 13 - Número ideal de contratos de serviços terceirizados a fiscalizar



Fonte: Elaboração própria com suporte em dados da pesquisa (2019)

Segundo a revista “O pregoeiro”, “é preciso quantificar o número de contratos que cada servidor consegue fiscalizar, determinando o número máximo de avenças para cada profissional” (O PREGOEIRO, 2014, p. 33). O excesso de contratos prejudicará o correto exercício da gestão e fiscalização.

Além disso, conforme gráfico 12, ao questionar sobre o enfrentamento do contratempo ‘acúmulo de atribuições dificultando o desempenho das atribuições’, 42,3% (n=33) disseram passar muitas vezes, seguido de 29,5% (n=23) passar sempre.

Santos (2015) alerta que:

Não se pode deixar de fazer referência ao volume de trabalho no exercício do controle. É passível de responsabilização a autoridade competente que atribui aos fiscais e gestores volume de trabalho superior àquele tecnicamente, materialmente e humanamente possível de ser suportado (SANTOS, 2015, p.30).

A partir do exposto, depreende-se que vários são os contratempos enfrentados pelos profissionais designados para fiscalizar contratos de serviços terceirizados na instituição pesquisada. Assim, provê-los de mecanismos que facilitem e subsidiem no exercício do ofício poderá diminuir ou extinguir esses contratempos e tornar a gestão e fiscalização mais eficiente, eficaz e efetiva.

4.2.3 Da capacitação e aperfeiçoamento dos participantes

A terceira categoria de análise corresponde à capacitação e aperfeiçoamento dos participantes da pesquisa. Segundo Santos (2017, p. 197):

A capacitação deficiente dos agentes públicos e a conseqüente falha na observância dos procedimentos legais e técnicos inerentes e necessários a uma boa fiscalização do objeto contratado podem levar a verdadeiros desastres no gasto dos recursos públicos, incluindo decisões incorretas, documentos mal elaborados, contratações desvantajosas e aquisições ineficazes para a Administração, entre outros.

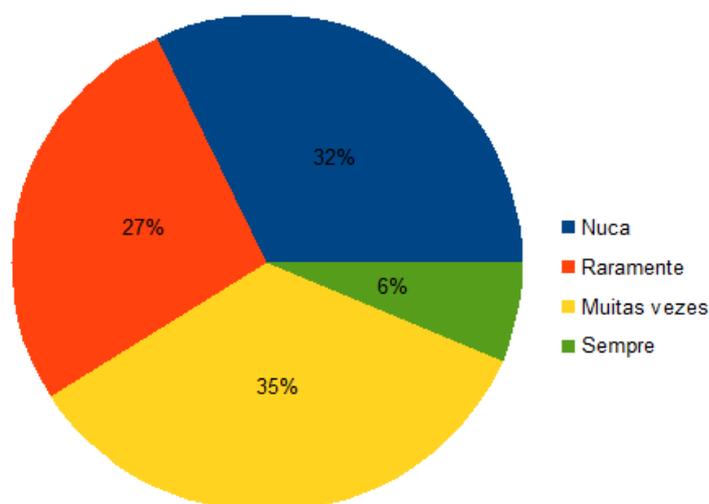
A capacitação do servidor designado para fiscalizar contratos não é uma opção da Administração Pública, ela torna-se primordial e necessária para que esse

profissional execute as atribuições que lhe foi confiada. Santos (2015, p. 31) afirma ainda, que “a capacitação dos servidores designados para atuar como gestor e fiscal é um dever inafastável da autoridade competente e responsável pela contratação”.

Segundo Alves (2004, p. 65) “ao ser nomeado, o fiscal precisa ter conhecimento das suas responsabilidades, de como deve, efetivamente, desempenhar a função”. O sucesso de uma fiscalização útil depende de qualificação e condições suficientes do servidor designado. Segundo levantamento do Instituto Negócios Públicos, 63% (sessenta e três por cento) dos servidores designados como fiscal de contratos administrativos, não estavam capacitados ao assumir a função. Na Revista “O Pregoeiro”, lê-se que “uma fiscalização irregular, com ausência de providências tempestivas por parte dos responsáveis pela fiscalização do contrato administrativo, pode levar à imputação de responsabilidades, com aplicação de sanções” (O PREGOEIRO, 2014, p. 36).

Nesta etapa do questionário indagou se o participante recebeu capacitação e aperfeiçoamento para o desempenho da função de gestor e fiscal de contratos de serviços terceirizados. O gráfico 14 exibe os seguintes resultados:

Gráfico 14 - Capacitação e aperfeiçoamento prévia ou durante



Fonte: Elaboração própria com amparo em dados da pesquisa (2019)

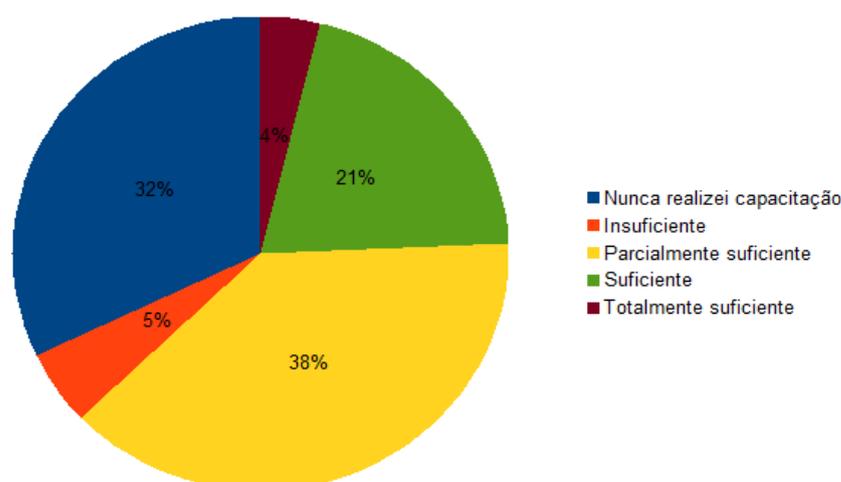
De acordo com os dados obtidos, 32% (n=25) nunca receberam capacitação e aperfeiçoamento para realizarem suas atividades, ao passo que 27% (n=21)

receberam raramente. Ainda se observa que 35% (n=27) receberam capacitação muitas vezes e 6% (n=5) que sempre a receberam. Depreende-se que menos da metade desses participantes receberam essa capacitação e aperfeiçoamento, o que demonstra que tal quesito tão importante para o desempenho da função de gestor e fiscal ainda se encontra incipiente na instituição.

Pedra enfatiza: “A designação de um servidor sem a devida capacitação prévia para o exercício da importante função de fiscal de contrato é um comportamento que merece extrema repulsa” (PEDRA, 2016, p. 23). A capacitação do servidor designado para exercer a tarefa da fiscalização atesta à Administração Pública uma gestão contratual eficiente e hábil, contribuindo para que a execução do serviço seja realizada dentro das normas, de forma a proporcionar economia frente ao acompanhamento vigilante e direcionado, realizando com zelo seu encargo e otimizando as verbas públicas, além de evitar o retrabalho de uma nova contratação e possível aplicação de penalidade.

Ao questionar sobre a contribuição da capacitação realizada pelo servidor para o exercício da fiscalização, obtiveram-se os seguintes resultados a partir do gráfico 15:

Gráfico 15 - Contribuição da capacitação para a fiscalização



Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa (2019)

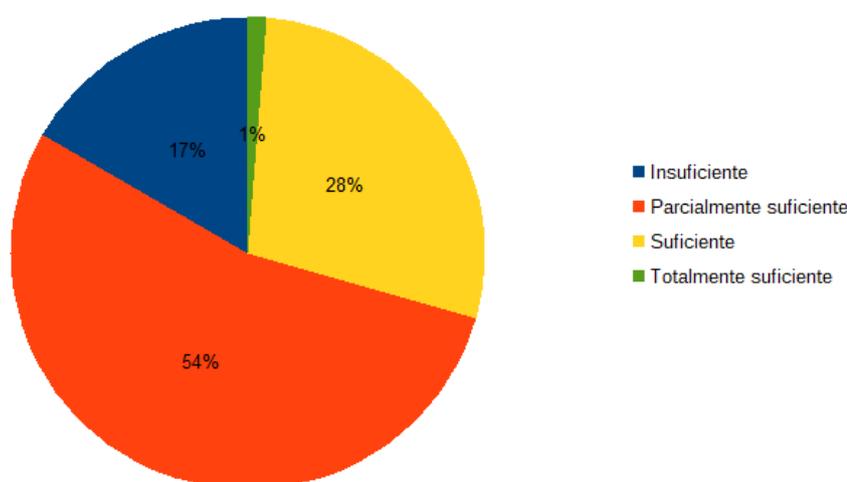
Observa-se que 32% (n=25) nunca realizaram nenhuma capacitação, o que corresponde ao mesmo percentual dos que responderam na questão anterior que não haviam recebido capacitação e aperfeiçoamento previamente ou durante o

exercício da fiscalização. Dos participantes capacitados, 38% (n=30) afirmaram que essa capacitação foi parcialmente suficiente, ou seja, ela não supriu suas necessidades. Somente 4% (n=3) afirmaram ser totalmente suficiente e 21% (n=16) assinalaram como suficiente. O que corrobora a conclusão de que esse quesito ainda necessita de melhorias na instituição.

Quanto ao conhecimento desses profissionais designados para realizar as atribuições da fiscalização, o gráfico 16 aponta que 54% (n=42) disseram que é parcialmente suficiente e 17% (n=13) responderam ser insuficiente. Fica demonstrada, assim, uma fragilidade nesse quesito. Na figura 4 - Características do Gestor e fiscal de contratos, apresentada no item 4.2.1.1, analisada anteriormente, verificamos que a principal característica apontada pelos participantes é ter conhecimento sobre o que se está fiscalizando, incluindo procedimentos, legislações, objeto do contrato, dentre outros. Nesse sentido, esses dados vêm confirmar a importância do preparo dos profissionais para o exercício da fiscalização, de forma a capacitá-los para o ofício.

Na revista “O pregoeiro” se afirma que “a falta de capacitação é o principal motivo para que os contratos sejam administrados de maneira errada e causem processos administrativos aos responsáveis” (O PREGOEIRO, 2014, p. 33).

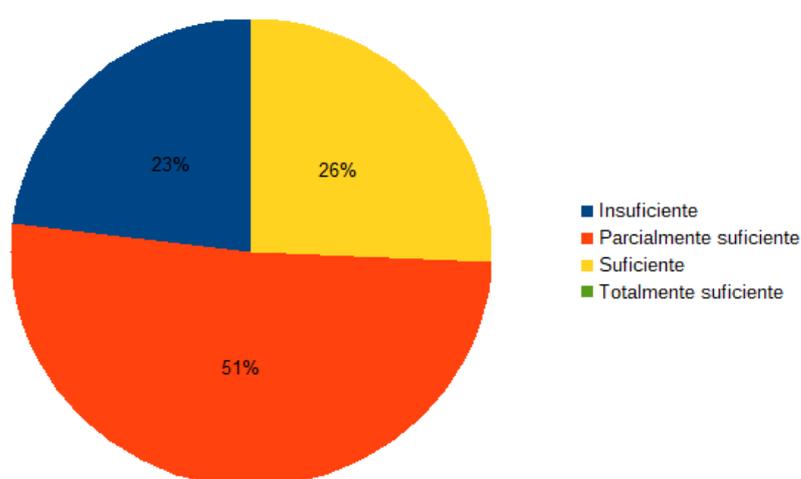
Gráfico 16 - Conhecimento para realizar as atribuições



Fonte: Elaboração própria com alicerce em dados da pesquisa (2019)

Ao serem questionados especificamente sobre o domínio da legislação pertinente a contratos, observa-se, através do gráfico 17, que 51% (n=40) disseram ser parcialmente suficiente. Para 23% (n=18) é insuficiente. O domínio da legislação permite ao servidor exercer com maior segurança suas atribuições. Quando tal quesito encontra-se deficiente, além do risco de exercer o ofício ferindo os preceitos legais, ainda pode levar a Administração Pública a incorrer na ineficiência e falhas no uso de seus recursos.

Gráfico 17 - Domínio da legislação



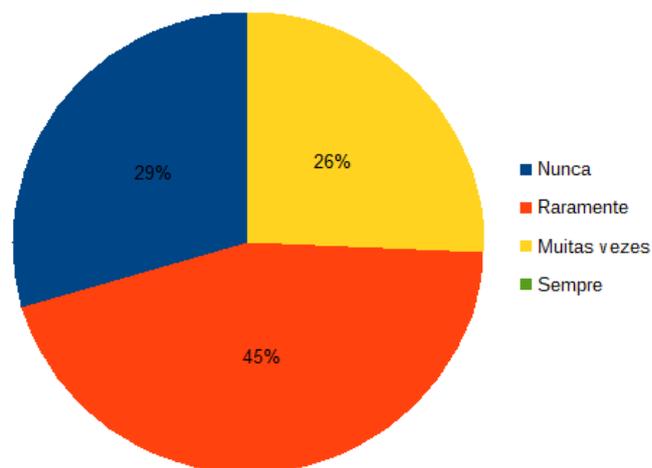
Fonte: Elaboração própria com arrimo em dados da pesquisa (2019)

Para Santos (2015):

É preciso conhecer profundamente o instrumento convocatório e o contrato administrativo firmado, assim como ter pleno domínio de todos os aspectos do encargo contratual, identificando todas as obrigações (principais e acessórias) que devem ser objeto de controle (SANTOS, 2015, p. 29).

Outro questionamento realizado com os participantes, quanto à divulgação por parte do Ifes, de informações e orientações sobre o encargo de gerir e fiscalizar contratos para os profissionais designados para o encargo. O gráfico 18 apresenta os seguintes resultados:

Gráfico 18 - Divulgação pelo Ifes de informações e orientações sobre gestão e fiscalização

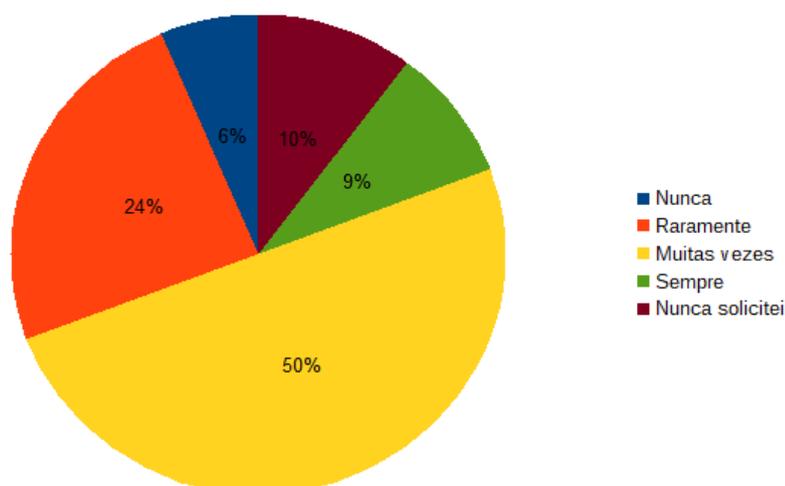


Fonte: Elaboração própria com espeque em dados da pesquisa (2019)

Dos respondentes, 45% (n=35) raramente receberam informações e orientações, e 29% (n=23) nunca receberam. As informações e orientações são essenciais para o desenvolvimento das atividades durante a execução contratual. Assim sendo, é importante que a instituição insira esse quesito no rol de melhorias.

Com o objetivo de averiguar se as solicitações dos participantes para realizarem capacitação é fruto de recusa por parte da instituição, questionou-se se havia atendimento quanto às solicitações de capacitação.

Gráfico 19 - Atendimento das solicitações para realizar capacitação



Fonte: Elaboração própria com fulcro em dados da pesquisa

De acordo com o gráfico 19, 50% (n=39) dos respondentes disseram que muitas vezes foram atendidos e 9% (n=7) sempre tiveram suas solicitações atendidas. Já

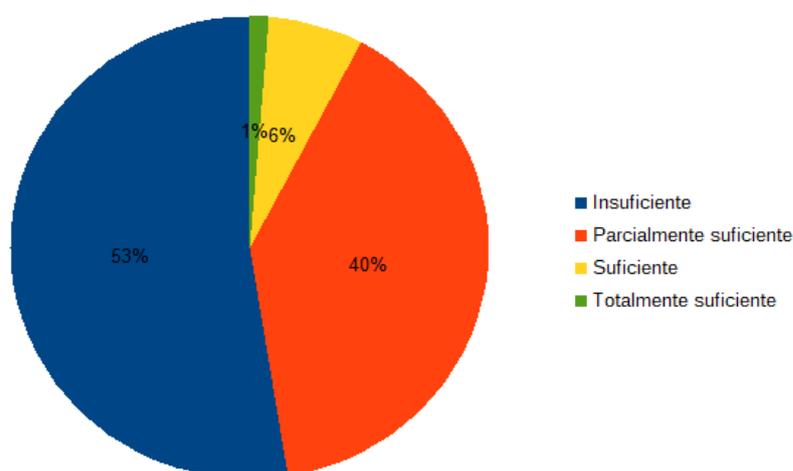
10% (n=8) nunca solicitaram capacitação e 24% (n=19) tiveram raramente suas solicitações atendidas. Depreende-se dos resultados que esse quesito, apesar de ser realizada a contento para metade dos participantes, a instituição ainda precisa investir em melhorias. Todavia, não se investigou as causas das solicitações não atendidas.

Quando indagados sobre a oferta de capacitação pelo Ifes para os profissionais designados para a gestão e fiscalização, 53% (n=41) disseram ser insuficiente, e 40% (n=31) declararam ser parcialmente suficiente. Fica demonstrado, portanto, que a Instituição não tem ofertado os cursos da área de gestão e fiscalização para esses profissionais.

Para Vieira e outros (2013):

A capacitação dos servidores envolvidos na área de gestão e fiscalização dos contratos cada dia se faz mais necessária e está interligada à aplicabilidade dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, em especial, a eficiência (VIEIRA e outros, 2013, p. 253).

Gráfico 20 - Oferta de capacitação pela instituição para gestores e fiscais



Fonte: Elaboração própria com apoio em dados da pesquisa (2019)

Almeida (2009) destaca que os órgãos públicos devem incorporar à gestão uma adequada cultura da fiscalização, em que servidores designados e capacitados para a função conjugam ao seu conhecimento profissional a necessária postura para o exercício da fiscalização. Segundo o autor, a fiscalização contratual figura como

verdadeiro “Calcanhar de Aquiles” ou como sério ponto fraco ou vulnerável da execução dos contratos administrativos.

Pércio (2016) ressalta que:

Na gestão do contrato não se trata apenas de uma postura de acompanhamento, mas, sim, de uma postura completamente ativa e proativa, com foco na eficiência dos procedimentos internos e da atuação do contratado, bem como dos fiscais que auxiliam na verificação dos aspectos técnicos e administrativos (PÉRCIO, 2016, p. 25).

Depreende-se que o Instituto Federal do Espírito Santo deve inserir uma política de capacitação para os profissionais designados para a gestão e fiscalização, pois há certa carência de mecanismos no que tange à capacitação e aperfeiçoamento dos gestores e fiscais.

4.3 MELHORIAS PARA A ÁREA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

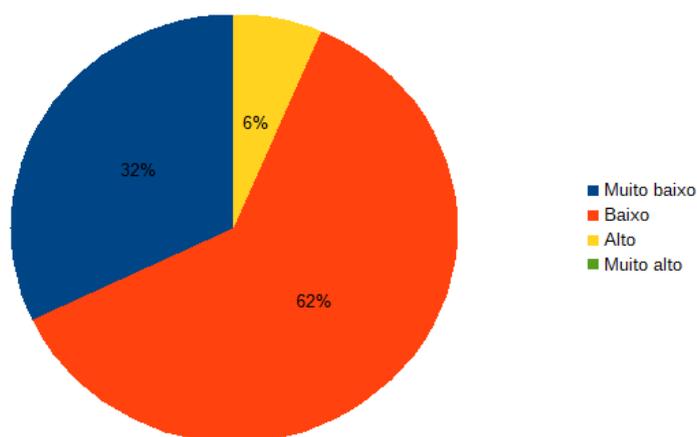
A partir dos dados obtidos na pesquisa, verifica-se que alguns quesitos necessitam de ações para implantação de melhorias na gestão e fiscalização de contratos na instituição pesquisada. Esta seção traz sugestões apontadas pelos participantes, assim como aquelas extraídas nas análises pela autora.

Para Santos (2015) é fundamental que a organização pública, de acordo com suas específicas particularidades e especificidades, criem sistemas de gestão e fiscalização. Esse sistema é mais amplo e abrangente que a mera designação de um gestor e fiscal para controlar cada um dos contratos celebrados. Para o autor, esse sistema deve ser constituído de normas internadas, distribuição de atribuições e também de manuais e roteiros de gestão e fiscalização, para que estes profissionais possam dispor de todo aparato físico e normativo para bem exercer suas atribuições.

Ao averiguar junto aos participantes sobre a percepção deles quanto aos investimentos realizados pela Instituição na melhoria da área de gestão e fiscalização, o gráfico 21 aponta os seguintes resultados. Dos respondentes, 62% (n=48) disseram que esse investimento é baixo, seguido de 32% (n=25) ser muito

baixo. O que podemos inferir que esta área, na percepção dos respondentes, encontra-se deficiente de melhorias e necessitando um olhar diferenciado. Muitas vezes ações simples, sem acrescentar grandes custos para a instituição ou potencializar os recursos existentes podem fazer a diferença em determinada área.

Gráfico 21 - Investimento da instituição na área de gestão e fiscalização



Fonte: Elaboração própria com esteio em dados da pesquisa

Na sequência, questionou-se sobre quais melhorias poderiam ser implementadas. As sugestões encontram-se compiladas no Quadro 6. Para sua compilação, dividiu-se em categorias para melhor visualização e entendimento, assim como se excluiu propostas repetidas, palavras desnecessárias, extraíndo-se o conteúdo principal, a qual segue descrito:

Quadro 6 - Propostas de melhorias sugeridas pelos participantes

(continua)

Categoria:	Melhoria proposta:
Capacitação:	'Capacitação contínua'; 'Capacitação continuada <i>in company</i> '; 'Treinamento inicial e continuado'; 'Cursos presenciais'; 'Divulgação de boas práticas dos <i>Campi</i> '; 'Capacitações <i>in loco</i> '; 'Cursos presenciais práticos para fiscalização técnica com modelos de documentos para registro de ocorrências',
Integração:	'Integração entre as equipes de fiscalização através de grupos de <i>Whatsapp</i> '; 'Criação de um grupo colegiado para decidir sobre padronizações e ações similares';

(conclusão)

Categoria:	Melhoria proposta:
Integração:	'Criação de grupo de estudos temáticos'; 'Criação de grupos de trabalho'; 'Criação de fóruns'; 'Reuniões presenciais ou via Web entre os gestores e fiscais de contratos para dirimir dúvidas e/ou planejar ações de melhoria'.
Sistema Informatizado de Controle:	'Aquisição de um sistema de gerenciamento de contratos'; 'Aperfeiçoamento e utilização do módulo contrato no SIG'.
Manualização:	'Padronização de procedimentos'; 'Elaboração de manuais';
Suporte Técnico:	'Setor Central na Reitoria'; 'Concentrar as contratações pela reitoria, fazendo com que os contratos possam ser melhor estudados'; 'Centralização das contratações de serviços de recepção/portaria, vigilância, limpeza e conservação com objetivo de cortar custos e padronizar a fiscalização dos serviços'.
Servidor:	'Aumento no número de servidores na área de contratos'; 'Escolher servidores que tenham afinidade com o objeto contratual e capacidade para fiscalizar'; 'Valorização dos servidores que atuam na área através de gratificações'.
Investimento:	'Aumento de recursos para contratos de serviços terceirizados'; 'Criação em todos os campi de um setor de gestão/fiscalização de contratos'.

Fonte: Elaboração própria com suporte em dados da pesquisa (2019)

Das propostas apresentadas, verifica-se que algumas haviam sido tratadas e analisadas em questionamentos anteriores, o que vem fortalecer as análises e discussões apresentadas. As propostas expostas como melhorias pelos participantes serão analisadas para inserção no plano de ação como sugestão de melhorias que será proposto a seguir como produto técnico deste estudo.

4.3.1 Plano de ação para uma política de gestão e fiscalização de contratos no Instituto Federal do Espírito Santo

A partir da identificação das fragilidades encontradas no que tange à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do Instituto Federal do Espírito Santo, verificadas por meio do diagnóstico realizado através da aplicação do questionário aos profissionais designados como gestores e fiscais, assim como as propostas de melhorias expostas pelos respondentes, torna-se necessário realizar

um plano de ação para o melhor desenvolvimento e desempenho na área de gestão e fiscalização da instituição. Ressalta-se que se encontra no Apêndice D uma síntese deste plano de ação, realizado por meio de uma ferramenta simples e objetiva, denominada 5W2H, criada para aprimorar o planejamento de qualquer atividade, que consiste em perguntas simples, claras e objetivas, quais sejam: **What** (o que será feito?) – **Why** (por que será feito?) – **Where** (onde será feito?) – **When** (quando?) – **Who** (por quem será feito?) - **How** (como será feito?) – **How much** (quanto vai custar?).

A primeira ação a ser institucionalizada no Instituto Federal do Espírito Santo é uma política de gestão e fiscalização de contratos, inserindo na organização a cultura de bem gerir e fiscalizar seus contratos administrativos e, na continuidade, inserir melhorias necessárias para facilitar o bom desempenho da função de gestor e fiscal, otimizando, assim, os recursos públicos e melhor servindo à sociedade. Na sequência, serão discorridas as seguintes propostas: Criação de um manual de gestão e fiscalização de contratos, instituição de fórum de gestores e fiscais de contratos; instituição de suporte técnico na Reitoria; instituição de um programa de capacitação e aperfeiçoamento e inserção de um sistema informatizado de controle.

4.3.1.1 Proposta 1: Criar manualização de procedimentos

Segundo Chinelato (2008), “uma das grandes preocupações dos sistemas organizacionais tem sido a necessidade de definir e uniformizar os procedimentos administrativos dos seus órgãos” (CHINELATO FILHO, 2008, p. 86).

Muitos órgãos públicos vêm elaborando seus manuais de gestão e fiscalização, com o objetivo de orientar de forma minuciosa e melhorar o desempenho das atividades de seus servidores, em especial, para acompanhamento e fiscalização de contratos públicos. Esses manuais geralmente trazem um guia de como, quando e como esses profissionais devem desenvolver suas atividades, padronizando os conhecimentos de forma a cumprir os preceitos legais e exercendo seu ofício com eficiência e transparência.

Para Santos (2015) “é preciso criar manuais e roteiros procedimentais, contendo todas as informações necessárias para que gestores e fiscais possam desempenhar suas atribuições” (SANTOS, 2015, p. 32).

Quando questionados sobre a necessidade de elaboração de um manual como orientação e suporte para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados para o IFES, 98,7% (n=77) responderam que é de grande importância, uma vez que é necessário padronizar as atividades em todos os campi, Reitoria e Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor).

Chinelato Filho (2008) define o manual como um conjunto de norma, instrução e documento sobre política, diretriz e sistemática operacional. O autor continua afirmando que, por ser um veículo fundamental para o esclarecimento de dúvidas, o manual deve ser escrito em linguagem acessível e clara, devendo ser atualizado.

Para Popper (1981) “o manual só cumpre satisfatoriamente sua finalidade se está constantemente submetido à análise crítica e avaliação daqueles que são responsáveis por sua elaboração e daqueles que o utilizam” (POPPER, 1981, p. 2).

O manual é um instrumento utilizado pelas organizações para relacionar-se diretamente com seu público, seja interno ou externo. Foi apontado na pesquisa como essencial a ser utilizado pelos profissionais designados, compilando de forma simples e objetiva as legislações pertinentes e os procedimentos a serem realizados de forma uniforme.

Nesse sentido, a sugestão para elaboração de um manual é um instrumento para uma gestão e fiscalização ainda mais eficaz, eficiente e efetiva de contratos de serviços terceirizados. Esse documento deve ser realizado nos moldes do que já vem acontecendo em outras instituições, com linguagem simples, clara e objetiva, que auxilie na realização de funções, mormente, para quem é recentemente designado para a função de gestor e fiscal de contratos, devendo seu conteúdo apontar o como fazer, vale dizer, tem como objetivo maior orientar ou ensinar a fazer as tarefas.

A elaboração de um manual, dado que será utilizado por todos os campi, Reitoria e Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor), requer a

participação de representante da área de cada unidade, para que contemple em apenas um documento, o conteúdo necessário, de forma organizada e objetiva. Ainda é importante que a equipe de elaboração constitua uma periodicidade para que seja constante e permanentemente atualizado, evitando que se torne obsoleto ou inadequado, acompanhando as atualizações das legislações e demais necessidades do ofício e da Instituição.

Ao questionar os participantes sobre a utilização de algum tipo de manual para auxiliá-los na fiscalização, e ainda por qual instituição foi elaborado, os resultados apontaram que 64% não utilizaram nenhum tipo de manual, dado que o Ifes não possui manual de gestão e fiscalização de contratos. Os demais 36% utilizam manuais das instituições: Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia Geral da União (AGU), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFarroupilha), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Rio Grande do Sul (IFRS), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Tocantins (IFTO) - a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017 e apostilas de cursos.

Para elucidar o presente estudo, compilou-se, através do quadro 7, os manuais de gestão e fiscalização de contratos de instituições públicas de ensino superior, com resumo do conteúdo principal que abordam sobre o tema, disponíveis na rede mundial de computadores. A palavra-chave utilizada para a busca foi: “manual de gestão e fiscalização de contratos”. Diversos manuais foram encontrados, todavia, optou-se por analisar somente os confeccionados pelas Instituições Federais de Ensino, chegando-se ao número de 18 documentos.

Quadro 7 - Síntese dos manuais de gestão e fiscalização de contratos de Instituições Federais de Ensino

(continua)

Itens:	Fonte/Documento:	Ano:	Instituição:	Conteúdo principal abordado:
01	Manual de Gestão e Fiscalização Contratual	2019	Instituto Federal do Rio Grande do Sul – IFRS	Informações gerais. Legislações de contratos. Responsabilidades e atribuições do gestor, fiscal administrativo. Providências início contrato. Acompanhamento, execução do contrato. Obrigações trabalhistas e previdenciárias. Anexos: Modelos de ofícios, planilhas, roteiros práticos, instruções e formulários para fiscalização e fluxos de penalizações.

(continua)

Itens:	Fonte/Documento:	Ano:	Instituição:	Conteúdo principal abordado:
02	Manual de Gestão e de Fiscalização de contratos de Serviços terceirizados	2018	Fundação Escola Nacional de Serviço Público (ENAP)	Principais conceitos e definições de contratos; indicação e designação de gestores e fiscais; procedimentos de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no decorrer da execução; formulários para fiscalização;
03	Manual de gestão e fiscalização de contratos	2018	Instituto Federal do Amazonas – IFAM	Importância do planejamento; obrigações do gestor de contratos; o papel do preposto, do perfil e atribuições do fiscal de contratos; recomendações sobre a reunião inicial; como deve ser conduzido o acompanhamento da execução do contrato, das obrigações trabalhistas e sociais; rotinas de fiscalização e tipos de contratos, detalhando como deve ocorrer a fiscalização dos serviços terceirizados e dos de fornecimento de materiais; responsabilidade civil, penal e administrativa do fiscal;
04	Manual de gestão e fiscalização de contratos	2018	Universidade Federal da Fronteira Sul	Competências dos setores envolvidos nos contratos, formalização dos mesmos, execução, gestão e fiscalização; atribuições do gestor e fiscais; orientações gerais a serem seguidas e vedações; procedimentos de pagamento, alterações, sanções administrativas, rescisões; roteiro prático e formulários para fiscalização de contratos continuados com mão de obra;
05	Manual de fiscalização de contratos	2018	Advocacia-Geral da União	Legislação, perfis de atuação, regras gerais para designação, as competências e vedações dos envolvidos nos contratos (setores, fiscais, gestores, público-alvo, ordenador de despesas, etc.); etapa de fiscalização, procedimentos a serem adotados (acompanhamento, reunião inicial, pagamento, repactuação, sanções); sistemas disponíveis na AGU para fiscalização de contratos (SAPIENS, CONTA); modelos de formulários para fiscalização;
06	Manual de fiscalização de contratos	2017	Universidade Federal do Ceará - UFC	Fundamentação legal; terminologias utilizadas; o dever da fiscalização; responsabilidades das unidades envolvidas; acompanhamento e fiscalização (providências iniciais, da designação fiscal/gestor, das documentações, das atribuições) e as vedações do gestor e fiscal; principais cláusulas contratuais (pagamento, vigência, alterações, sanções); formulários e modelos para fiscalização;
07	Manual de gestão e fiscalização de contratos	2017	Instituto Federal da Bahia	Principais conceitos de contratos; funções do gestor, do fiscal e das áreas envolvidas; principais cláusulas contratuais; da obrigatoriedade da administração em firmar contratos; principais cláusulas contratuais (sanções, alterações, rescisão, vigência); formulários para fiscalização;

(continua)

Itens:	Fonte/Documento:	Ano:	Instituição:	Conteúdo principal abordado:
08	Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos	2017	Universidade Federal Rural do Semi - Árido – (UFERSA)	Definições de contratos, competências e fiscalização dos mesmos, do perfil, das competências, das vedações, das áreas envolvidas, da execução dos contratos, dos principais objetos contratuais; modelos e formulários para fiscalização;
09	Manual Técnico de Gestão e Fiscalização de contratos	2017	Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL	Definições principais utilizadas nas contratações públicas; legislação; execução dos contratos; designação para gestor e fiscal, das atribuições, responsabilidades e obrigações.
10	Manual Interno de Gestão e Fiscalização de Contratos	2016	Instituto Federal Catarinense - Campus Fraiburgo (?)	Definições principais utilizadas nas contratações públicas. Definição e atribuições do fiscal. Descrição dos documentos necessários para atestes de notas fiscais de serviços continuados. Destaque de reunião inicial no contrato. Procedimentos para irregularidades e falhas contratuais. Descrição e atribuições do contador na fiscalização. Definição e atribuições do gestor do contrato. Fluxograma contratos/notas fiscais. Formulários para fiscalização.
11	Manual de fiscalização de contratos	2016	Universidade Federal do Paraná - UFPR	Principais conceitos sobre contratações públicas; competências de cada área ligada a contratos; fiscalização de contratos: o perfil do fiscal, suas competências, da documentação, do acompanhamento e execução dos contratos de serviços terceirizados; aquisições e serviços, acompanhamento das obrigações trabalhistas, da fatura, nota fiscal, penalidades; vedações do fiscal, da execução dos objetos contratuais mais comuns na instituição; responsabilidades do gestor e fiscal;
12	Manual de Fiscalização de Contratos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)	2016	Instituições Federais de Ensino Superior – Fórum Nacional de pró-Reitores de Planejamento e Administração	Conceitos de contratos; perfil do gestor do contrato; designação de fiscalização de contrato, vedações e competências do gestor; documentação que deve ser apresentada pela contratada; legislação e sites oficiais; modelos de documentos; instrução para processos administrativos para sanções administrativas; fluxogramas para contratações;
13	Manual de gestão e fiscalização de contratos	2016	Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	Atribuições do gestor e fiscal de contratos, das vedações, do ciclo de gestão dos contratos; das sanções administrativas à contratada; fluxograma; legislação pertinente a contratos;
14	Manual de Execução dos Serviços de Limpeza e Conservação Predial da UFES – Empresa	2015	Universidade Federal do Espírito Santo - UFES	Descrição das partes envolvidas: gestor, fiscal empresa, usuário, beneficiário. Definições das atribuições da empresa. Descrição das atividades e tarefas a serem desenvolvidas. Anexos: Distribuição das equipes. Tabelas de produtos e equipamentos para realização das tarefas.

(conclusão)

15	Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos	2015	Instituto Federal Norte de Minas Gerais - IFNMG	Objetivos e diretrizes, gestão, acompanhamento e fiscalização contratual. Atribuições, obrigações e cuidados do fiscal. Discorre sobre as principais cláusulas contratuais: alterações, acréscimos e supressões, equilíbrio econômico-financeiro, vigência, prorrogação, prazos. Anexos: Roteiros práticos de acompanhamento do fiscal, ateste de nota fiscal,
16	Manual de gestão e fiscalização de contratos	2015	Instituto Federal Farroupilha – IFFAR	Da competência da unidade requisitante, ordenador de despesas, gestor e fiscal de contratos; das peculiaridades dos contratos (conteúdo, cláusulas, capacitação dos servidores da gestão e fiscalização); fiscalização dos contratos terceirizados, como deve ocorrer a execução dos principais contratos da instituição; modelos para utilizar na fiscalização (apostila, ordem de serviço, aditivo, registro de ocorrência, comunicados, etc.);
17	Manual de gestão e fiscalização de contratos	2015	Instituto Federal de Rondônia	Competências da Coordenação de contratos e do fiscal; a formalização dos contratos; principais cláusulas contratuais; da fiscalização sistêmica e inicial; dos procedimentos de pagamento; das sanções administrativas; modelos e fluxogramas para fiscalização;
18	NOTA TÉCNICA No 01/2012 – DIRAD/PR OAD/IFCE	2012	Instituto Federal do Ceará - IFC	Dispõe sobre procedimentos relativos à supervisão, fiscalização e a gestão dos contratos, convênios e outros ajustes de natureza financeira. Definições principais utilizadas nas contratações públicas. Da designação do fiscal e do gestor e suas atribuições. Disposições finais.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Verifica-se a partir do quadro exposto que essas instituições preocuparam-se em elaborar mecanismos através de manuais para que os procedimentos e as informações fossem padronizados e disponibilizados, de forma que os gestores e fiscais de contratos tivessem a mesma linguagem e executassem suas atividades de maneira uniforme. Esses manuais apresentados tornam-se referência para a elaboração do manual de gestão e fiscalização de contratos do Instituto Federal do Espírito Santo.

4.3.1.2 Proposta 2: Instituir suporte técnico na Reitoria

A proposta de disponibilizar um suporte técnico na Reitoria com o objetivo de dirimir as dúvidas e solucionar possíveis conflitos configura como um instrumento facilitador para os profissionais designados para atuarem como gestores e fiscais de contratos, uma vez que concentraria em um único local a padronização das decisões trazendo maior segurança, eficiência, eficácia e efetividade para a gestão e fiscalização de contratos. Isso não significa engessar as decisões e sim alinhamento das mesmas. Além disso, os profissionais encarregados para suporte seriam capacitados e especializados para serem referências, o que é primordial para os profissionais que atuam pela primeira vez na função de gestor e fiscal. Ressalta-se que no Regimento Interno da Reitoria, em seu artigo 22, a Coordenadoria Geral de Gestão e Controle Administrativo da Reitoria tem por competência assessorar a Pró-reitora de Administração (PROAD) e os campi, em assuntos relativos a contratos através das coordenadorias subordinadas; além de monitorar a execução de contratos nos campi, em parceria com os Diretores-Gerais. Dado esse dispositivo, a Reitoria se estabelece como um meio importante para atuar como suporte aos campi e Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor).

4.3.1.3 Proposta 3: Instituir programa de capacitação e aperfeiçoamento

A proposta de implantação de um programa de capacitação para os profissionais designados como gestores e fiscais de contratos é essencial para que a função seja exercida com qualidade e segurança. É preciso que esse programa seja contínuo e permanente, podendo-se utilizar de cursos *in company*, treinamentos nos próprios ambientes de trabalho com profissionais com larga experiência e conhecimento no próprio instituto, de forma a disseminar os conhecimentos e experiências e ainda utilizar até mesmo recursos *online*, como *web* conferências, dentre outros. Portanto, diversas são as opções para a implantação de um programa de capacitação e aperfeiçoamento.

Conforme já exposto, o servidor designado necessita de diversos suprimentos e condições para o desempenho adequado da função de gestor e fiscal. Dessa maneira, a capacitação e o aperfeiçoamento são suprimentos indispensáveis para o

profissional. Não subsidiá-lo ou instruí-lo configura uma falha que levará tanto o servidor quanto à autoridade competente a consequências indesejadas.

4.3.1.4 Proposta 4: Inserção de sistema informatizado de controle

Um sistema informatizado de controle é um recurso importante a ser utilizado pelos gestores e fiscais de contratos. Uma vez que ele permite o controle, quando alimentado corretamente, de todas as ações realizadas e que necessitam realizar nos contratos, tais como: registros de ocorrências, controle dos prazos, valores, garantias, entre outros. O próprio Ifes já possui um sistema, conhecido como Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), adquirido por meio da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), contendo o módulo contrato; todavia, ele não se encontra em utilização. É importante que esse instrumento esteja operando e seja adequado às necessidades dos gestores e fiscais do instituto. Além desse sistema, outros estão disponíveis para serem adquiridos. É preciso avaliar o que melhor atenda ao profissional e que seja acessível à Instituição.

4.3.1.5 Proposta 5: Instituir fórum de gestores e fiscais de contratos

A instituição de um fórum de gestores e fiscais de contratos para integração dos profissionais designados para essas funções, em especial dos contratos de serviços terceirizados, configura como um importante instrumento na busca de melhorias para a área, dado que a partir desse encontro, como sugestão anual, serão apontadas e determinadas com melhor precisão as prioridades demandadas e as ações a serem implementadas para a área. A partir dos encontros poderão ser constituídos grupos de trabalho ou comissões que realizarão as ações necessárias. Ressalta-se que a referida instituição já utiliza desse instrumento em diversas áreas: como o fórum de diretores-gerais, fórum de diretores de administração, fórum de gestão de pessoas, dentre outros, constituídos há alguns anos e que proporciona avanços significativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como objetivo geral analisar os aspectos fundamentais referentes à atuação dos servidores na gestão e fiscalização de contratos terceirizados de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo, vale dizer, atividade de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

O primeiro objetivo específico foi detectar na literatura os aspectos relevantes para atuação profissional na gestão e fiscalização de contratos à luz da legislação que normatiza essa atividade. O estudo mostrou que esses requisitos estão presentes na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que estabelece controles no âmbito da fiscalização técnica e administrativa, visando mitigar os riscos inerentes aos contratos de serviços terceirizados, trazendo normas e diretrizes a serem seguidas nos contratos mencionados. Além disso, buscou-se identificar na literatura e a partir de uma síntese das pesquisas realizadas sobre o tema, o que vem sendo abordado sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos, subsidiando o presente estudo de informações e conhecimentos sobre o tema.

O segundo objetivo específico perseguido consistiu em diagnosticar no Instituto Federal do Espírito Santo como ocorre a gestão e fiscalização de contratos terceirizados de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Foi aplicado um questionário aos servidores designados para a função de gestor e fiscal de acordo com os sujeitos identificados, obtendo-se respondentes presentes em todos os campi, Reitoria e Centro de Referência em Formação e em Educação a Distância (Cefor).

Detectou-se através dos dados obtidos que os servidores do Ifes designados para atuarem na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados possuem um nível de formação acadêmica elevada, um tempo de serviço na Administração Pública e na instituição considerável, de maneira a possuir conhecimentos da área administrativa e pública, o que facilita no desenvolvimento de suas atividades. Além disso, verificou-se também que a maior parte dos respondentes possuem um tempo considerável como gestores e fiscais nos contratos objetos de estudo, que estão dentro do período de 2 a 5 anos.

Quanto ao exercício da gestão e fiscalização, inferiu-se também que a maior parte desses profissionais tem ciência ao serem designados para a função de gestor e fiscal e possuem os documentos necessários para geri-la e fiscalizá-la. No entanto, apontou-se como fragilidade a falta de definição das atribuições no ato da designação. Dentre as atividades/ações realizadas durante a fiscalização, apontou-se como fragilidades e que necessitam ser mais bem exploradas: reuniões periódicas com o preposto/representante da contratada, no correr da gestão e fiscalização; reuniões periódicas com a equipe; reunião inicial; pesquisa de satisfação com os usuários; livros de ocorrências para anotações no decorrer da fiscalização contratual; elaboração de documento formal sugerindo aplicação de sanção administrativa e encaminhamento à autoridade competente, no caso de descumprimento contratual.

Identificaram-se também os principais contratemplos enfrentados com maior frequência pelos respondentes, que dificultam o exercício do encargo de gestor e fiscal, dentre eles: contratada inexperiente; contratada com recursos insuficientes; excesso de contratos para gerir e fiscalizar; falta de repasse de recursos financeiros por parte do governo, culminando em atrasos nos pagamentos à contratada, acarretando atraso nos pagamentos dos funcionários terceirizados; a falta de valorização da área; as dificuldades de entender e colocar em prática as legislações pertinentes. Todos esses contratemplos vivenciados pelo gestor ou fiscal podem acarretar um desgaste e angústia durante as atividades laborais desse profissional e exigindo determinadas soluções que muitas vezes não estão ao seu alcance.

Quanto à capacitação e aperfeiçoamento desses servidores, infere-se que existe uma fragilidade nesse aspecto, tendo em vista que não recebem capacitação e aperfeiçoamento para assumirem a função de gestor e fiscal, culminando falta de segurança e domínio das legislações, além de conhecimento insuficiente para a realização das atividades fiscalizatórias. A partir da pesquisa, detectou-se a grande importância e urgência na elaboração de um manual para uniformizar os procedimentos em todos os campi, Reitoria e Cefor, além de ser um instrumento para subsidiar, em especial, os novos profissionais designados para a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na instituição.

Por meio dos dados obtidos no questionário, detectaram-se os pontos fracos e fortes concernentes à gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados na instituição. Com esse diagnóstico, necessário se fez propor melhorias para as fragilidades encontradas. Portanto, através de uma ferramenta simples e objetiva, denominada 5W2H, propôs-se um plano de ação como sugestões para implantação na instituição pesquisa.

Além do plano de ações, contendo as sugestões de criação de fórum, suporte técnico na Reitoria, Plano de capacitação para gestores e fiscais, implantação de sistema informatizado para controle e a criação de um manual para unificar procedimentos, destacamos ainda outras ações que podem proporcionar melhorias para a área fiscalizatória no Ifes. Tais melhorias foram enumeradas abaixo, baseando-se nas fragilidades detectadas nas análises realizadas e nas literaturas estudadas, quais sejam:

- 1.Desenvolver e instituir uma Política Institucional de Gestão e Fiscalização de Contratos de serviços terceirizados do Instituto Federal do Espírito Santo, colocando em práticas as ações de melhorias propostas;
- 2.Identificar profissionais com o perfil e as características compatíveis e necessárias para atuação na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados;
- 3.Conforme prevê a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 26 de maio de 2017, é necessário e importante que os profissionais que atuarão como gestores e fiscais sejam inseridos na fase do planejamento da contratação, com participação ativa na elaboração dos termos de referência e projetos básicos, em especial na análise dos riscos, uma vez que seus reflexos recairão sobre a fase de fiscalização. Dessa forma, evitar-se-ão possíveis transtornos e contratempos vivenciados pelos gestores e fiscais;
- 4.Definir com clareza as atribuições e responsabilidades de cada servidor e a função que cada um exercerá na equipe de fiscalização;
- 5.Orientar os servidores designados quanto à responsabilidade e importância do gestor e fiscal, e subsidiá-los para exercerem com eficiência, eficácia e efetividade sua função;

6. Instruir para utilização de instrumentos úteis e necessários para uma gestão e fiscalização eficientes, os quais são determinados em legislações, tais como: *checklist*, livro de ocorrências, pesquisa de satisfação, reuniões com a contratada no início do contrato, reuniões periódicas com o preposto/ representante da contratada e ainda com a equipe de fiscalização.

7. Instruir uma gestão e fiscalização ativa, corrigindo falhas e, se necessário, sugerir aplicações das sanções cabíveis, de forma a evitar impunidades e ocorrências de novas falhas por parte do contratado;

8. Definir um número máximo e adequado de contratos que cada servidor poderá gerir e fiscalizar, analisando o nível de complexidade e o tempo disponível para atuação, evitando sobrecarga de trabalho;

9. Instituir meios de divulgação com as informações e atualizações pertinentes à gestão e fiscalização de contratos, sempre que necessário, a todos os profissionais gestores e fiscais de contratos;

10. Instituir grupos de trabalho ou comissões, quando da identificação de necessidades de melhorias em determinados aspectos da gestão e fiscalização.

Todas essas ações são primordiais a uma instituição que reconhece a gestão e fiscalização de contratos como imprescindíveis, e que devem ser levadas a sério, uma vez que os recursos empregados perfazem um montante considerável e são custeados pela sociedade, que se torna cada vez mais exigente e vigilante.

Nesse contexto, as propostas de melhorias serão formalizadas e encaminhadas para análise ao Gabinete da Reitoria do Instituto Federal do Espírito Santo e ao presidente do fórum de diretores-gerais, o qual é diretor-geral do Campus Venda Nova do Imigrante, unidade desta autora, de modo a colaborar para promover uma Política Institucional de Gestão e Fiscalização de Contratos, assim como, oportunizar reflexões acerca dos resultados obtidos.

Desenvolver essa política de gestão e fiscalização de contratos é de suma importância para a instituição, posto que a ineficiência na função de gestor e fiscal

podem trazer consequências desastrosas para a instituição, para o servidor e para a sociedade em geral.

Ferreira e outros (2017) sinalizam que:

Uma fiscalização contratual envolve, também, as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados (FERREIRA e outros, 2017, p.504).

Nesse contexto, procurou-se investigar, dos participantes da pesquisa, quais seriam as consequências de uma fiscalização de contratos ineficiente. O objetivo deste questionamento foi promover uma reflexão sobre o tema e extrair, segundo a percepção deles, os principais apontamentos e ainda fortalecer o estudo sobre a importância de gerir e fiscalizar bem os contratos de serviços terceirizados, em especial no Instituto Federal do Espírito Santo.

As consequências apontadas pelos respondentes foram enumeradas a seguir: 1) Desperdício de dinheiro público; 2) Má prestação dos serviços; 3) Insatisfação dos usuários; 4) Processos jurídicos contra o IFES; 5) Responsabilização penal, civil e administrativa para o gestor e fiscal; 6) Prejuízos na imagem da instituição 7) Auditorias e punições por parte do órgão de controle, em especial o Tribunal de Contas da União 8) Indisponibilidade na prestação dos serviços, culminando em possível paralisação das atividades-fim; 9) Acúmulo de problemas para contratos futuros; 10) Processos trabalhistas; 11) Excesso de reclamações; 12) Retrabalhos; 13) Má avaliação funcional; 14) Denúncias (externas e internas); 15) Danos ao erário; 16) Falta de ética e transparência; 17) Fraudes.

Verifica-se que muitas são as consequências de uma fiscalização ineficiente. Assim, suprir de recursos e meios que proporcionem aos servidores designados realizarem uma fiscalização eficiente, eficaz e efetiva, orientá-los da responsabilidade e importância deste ofício e promover melhorias nessa área, não só trará benefícios para os servidores, mas principalmente para a instituição e para a sociedade, a quem devem ser prestados os melhores serviços.

5.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A pesquisa abrangeu servidores designados para a função de gestor e fiscal de contratos de serviços terceirizados no período de 2009-2017. Todavia, houve uma grande dificuldade de respostas com os servidores mais antigos e aqueles que não atuam mais na gestão e fiscalização, o que possivelmente tenha interferido nos resultados. Além disso, o fato de a pesquisa ter sido realizada a partir de uma determinada amostragem e num tempo específico pode apresentar uma realidade parcial, o que gera a necessidade de outras pesquisas sobre o tema, a fim de melhor analisá-la e compreendê-la.

Ainda como sugestão para futuras pesquisas, seria de grande valia realizar um estudo após implantação das propostas de melhorias aqui apresentadas, com intuito de aferir as contribuições destas e se foram promissoras para a instituição. Somado a isso, recomenda-se realizar nova pesquisa, nos mesmos moldes, com gestores e fiscais dos demais objetos contratuais não abordados nesta pesquisa na mesma Instituição.

REFERÊNCIAS

AGU. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/235018>. Acesso em: 31 out. 2018.

ALMEIDA, **Carlos Wellington Leite de**. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do TCU**. Brasília. Nº 114, p. 53-62, jan./abr. 2009. Disponível em: <revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2018.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**. Ano 35. Número 102. Outubro/Dezembro 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: 70. edição. 2011. 229p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Brasília, DF, 21 set. 2018. Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015. Estabelece medidas de racionalização de gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 13 out. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8540.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1967. Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do

procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php./legisla%C3%A7%C3%A3o/instru%C3%A7%C3%B5es-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-maio-de-2017>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 2 jun. 1992. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 21 jun. 1993. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o código civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 24 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 17 jul. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 29 dez. 2008. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. SÚMULAS DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula nº 331**. Disponível em: <www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 2 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 4 ago. 2011. <Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial República [da] Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 05 maio.2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portal da Rede Federal. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. 2018. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.330/2008 ATA 27/2008**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília (DF), 9 jul. 2008. Disponível em:< https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-43339/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse > Acesso em: 4 dez. 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudências**. 4. edição revista, atualizada e ampliada. 2010. Disponível em:<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jspinline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/contratos/consulta>>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública 34 (4)**. Rio de Janeiro. p.7-26. Julho/Agosto. 2000.

CARLOMAGNO, Márcio C. ROCHA, Leonardo Caetano da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. edição. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015. 1368p.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **30º Encontro da ANPAD**. 23 a 27 de setembro de 2006. Salvador/BA. Brasil. 2006.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**. Nº 127. p. 58-71. Maio/Agosto. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.edição. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, 1088p.

DOTTI, Marinês Restelatto; LOPES, Ronny Charles; VILAC, Teresa. **Manual de licitações e contratações administrativas**. Brasília: Advocacia Geral da União (AGU), 2014. 460 p.

ENAP. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços

Terceirizados da ENAP. Brasília, DF. 2018. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3130/1/manual_de_gest%C3%A3o_terceirizados_da_enap.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

ENSSLIN, Leonardo. VIANNA, Willian Barbosa. O design na pesquisa quali-quantitativa em engenharia de produção - questões epistemológicas. **Revista científica eletrônica de engenharia de produção.** Florianópolis. Brasil. Vol. 8. N 1. 2008.

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

FERREIRA, Helaine Cristina de Sales Ferreira; BRANCO, Gerasid Matos Castelo. GONÇALVES, Alexandre Monteiro. LOPES, Orlando de Melo. NASCIMENTO, Sergio Nogueira do. NISTAL, Luiz Eduardo Pinheiro. SANTOS, Maria Edileusa dos. SOUSA, Sthephannie Suzana Pereira de. TELES, Namedin Pereira. As Atribuições dos Fiscais de Contrato: As Dificuldades na Realização da Tarefa de Fiscalização de Contratos. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Edição 06. Ano 02, v. 01. p.496-511, set. 2017.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORPLAD. **Manual de Fiscalização de Contratos das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.** Brasília, DF. 2016. Disponível em: <

<http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/2016Pelotas/Manual%20de%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20>

[Comiss%C3%A3o%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20](http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/2016Pelotas/Manual%20de%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20)

[UNIFESP%20-%20Tania%20-%20Pelotas.pdf](http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/2016Pelotas/Manual%20de%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20)>. Acesso em: 31 out. 2018

FREZ, Genivaldo Marcilio. MELLO, Vanessa Mieiro. Terceirização no Brasil.

SADSJ- **South American Development Society jornal** – São Paulo, Brasil. v. 2. nº. 4. p.78-101. 2016.

GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. edição. São Paulo: Atlas. 2008.

GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. A gestão de contratos na Administração Pública. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia.** Edição Eletrônica. Ano 10. Nº 29. Fevereiro, 2016. IFES. **GeDoc: Sistema de Gestão e Geração de Documentos.** Disponível em: <<https://gedoc.ifes.edu.br/faces/index.xhtml>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

IFES. **Institucional**. 2017. Disponível em: <<http://www.ifes.edu.br/institucional>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

IFES. **Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo Ifes**. 2010. Disponível em: <http://www.ifes.edu.br/documentos-institucionais/6791-regimento-geral-do-ifes>. Acesso em: 16 ago. 2018.

IFES. **Regimento Interno da Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo Ifes**. Disponível em: <<http://www.ifes.edu.br/documentos-institucionais/16723-regimento-interno-da-reitoria-do-ifes>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

IFES. **Regimento Interno dos campi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo Ifes**. Disponível em: <<http://www.ifes.edu.br/documentos-institucionais/16575-regimento-interno-dos-campi-do-ifes>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

IFES. **SIPAC: Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos**. Disponível em: <<https://www.ifes.edu.br/noticias/16292-sig-ifes>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

IFRO. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Porto Velho, RO. 2016. Disponível em: <<https://portal.ifro.edu.br/component/phocadownload/category/83-gestaofiscalizacaocontratos?download=193:manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos>>. Acesso em: 31 out. 2018.

IFFAR. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Santa Maria, RS. 2015. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/manuais/item/1767-manual-de-gest%C3%A3o-e-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-de-contratos>>. Acesso em: 31 out. 2018.

IFAM. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Manaus, AM. 2018. Disponível em: <<http://www2.ifam.edu.br/pro-reitorias/adminitracao/daf/dam/contratos-e-convenios/arquivos/manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-ifam.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2018.

IFBA. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Salvador, BA. Disponível em: <http://portal.ifba.edu.br/proap/documentos-arquivos/normas-e-leis/manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-maio-2017_-atualizado-em-set-2017.pdf/view>. Acesso em: 31 d out. 2018.

IFC-Fraiburgo. **Manual Interno de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Fraiburgo, SC. 2016. Disponível em: <<http://dap.fraiburgo.ifc.edu.br/wp-content/uploads/sites/4/2014/05/Manual-de-Gestao-e-Fiscalizacao-de-Contratos.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2018.

IFCE. **Nota Técnica Fiscalização de Contratos**. Fortaleza, Ceará. 2012. Disponível em: <<https://ifce.edu.br/proap/manuais/nota-tecnica-fiscalizacao-de-contratos-assinada-1.pdf/view>>. Acesso em: 31 out. 2018.

IFNMG. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Montes Claros, MG.

2015. Disponível em: <

http://documento.ifnmg.edu.br/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=13546>. Acesso em: 31 out. 2018.

IFRS. **Manual de Gestão e Fiscalização Contratual**. Porto Alegre, RS. 2019.

Disponível em: < <https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2019/02/Manual-gestao-e-fiscalizacao-2019.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 16ª. Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARCELINO, Paula. Afinal, O que é Terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Revista Pegada**. v. 8. nº 2. p. 55-71. Dez, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. edição. São Paulo: Atlas 2010. 297p.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto. ANDRADE, Emmanuel Paiva de. MARINHO, Cassia Regina Pinto. MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Revista Gestão & Produção**. São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.

MARTINS, Vinicius de Lima e Silva. MARQUES, Lidiane da silva. A proposta de um modelo de gestão e fiscalização de contratos em uma unidade federal de saúde. **Brazilian Journal of Develop**. Curitiba, v. 4, n. 5, edição especial, p. 1838-1852, ago. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015. 923p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. edição. São Paulo: Malheiros, 2005. 808 p.

MELLO, Celso A. Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 1073p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). DESLANDES, Suely Ferreira. GOMES, Romeu. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 28. edição. Petrópolis: Vozes, 2009. 108p.

NAKAGAWA, Marcelo. **Ferramenta: 5W2H – Plano de ação para empreendedores**. Movimento Empreenda, 2014. Disponível

em:<<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/5W2H.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José. SANTOS, Emanuel Araújo dos. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da Administração Pública segundo o disposto no

art. 67 da Lei 8.666/1993. **Revista Administrativa Roraima-UFRR**, Boa Vista, v. 6 n. 2, p.500- 495, Julho/Dezembro. 2016.

O PREGOEIRO. Contratos administrativos e a relação entre capacitação, fiscalização e punição. **Revista o Pregoeiro**. Ano X. Nº 119. V. 10. Pág. 32-36. Outubro. 2014.

PEDRA. Anderson Sant'Ana. Fraudes nos contratos administrativos. **Revista Negócios Públicos**. Ano XII. Nº 144. Pág. 23-24. Julho. 2016.

PÉRCIO, Gabriela. Formação e capacitação de gestores e fiscais de contratos. **Revista Negócios Públicos**. Ano XII. Nº 144. Pág. 25-26. Julho. 2016.

RUIZ, Jorge Fernandez. El contrato Administrativo y la Licitación Pública. **Revista Derecho & Sociedad**. nº 44. p.75-83. Junio 2015.

SANTOS, Franklin Brasil. BRITO, Mauro de. CUNHA E SILVA, Celina. Serviços de limpeza: o impacto do planejamento nos custos e resultados da SAMF-MT. **Anais do VI Congresso Internacional de Contabilidade, Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público**. 3ª Edição. Instituto Social Iris. Natal-RN. p.111-126. 2017.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos Administrativos. **Revista Negócios Públicos**. Ano XI. Nº 136. p. 28-32. Nov. 2015.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato na Administração Pública – Artigo 67 – lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 4, n. 2, p. 187-199, 2017.

SILVA, Ricardo Margonari da. Terceirização no setor público: contexto da terceirização no setor público brasileiro. In: **SIMPÓSIO NACIONAL ESTADO E PODER**, Anais...Uberlândia: UFU, 2012.

SOUZA, Kleberon; BRASIL, Franklin. **Como gerenciar riscos na administração pública – Estudo prático em licitações**. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 149 p. 2017.

TRAVAIN, Victor Ribeiro. Do contrato administrativo: modalidades e cláusulas exorbitantes. **Revista Direito Público**. Londrina. v. 6. n. 3. p. 3-20. outubro/dezembro. 2011.

TRIOLA, Mário F. **Introdução à estatística: atualização da tecnologia**. 11. edição. Rio de Janeiro: LTC, 2013, 707p.

UFFS. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. Chapecó, SC. 2018. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/manual/proad/2014-0003/@@download/documento_historico>. Acesso em: 31 out. 2018.

UTFPR. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Curitiba (PR). 2016. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/medianeira/estrutura/diretorias/dirplad/departamento-de->

servicos-gerais-1/manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos/view>. Acesso em: 31 out. 2018

UFPR. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Curitiba, PR. 2016. Disponível em: <http://www.pra.ufpr.br/portal/delog/files/2016/12/Manual-de-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o_PRA-DSG-GECOM.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

UFC. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Fortaleza, CE. 2017. Disponível em:<<http://www.proplad.ufc.br/wp-content/uploads/2017/10/manual-fiscalizacao-contratos-2017-09-27.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2018.

UFERSA. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Mossoró, RN. 2017. Disponível em: <https://proad.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/8/2017/12/MANUAL-FISCALIZA%C3%87%C3%83O-CONTRATOS_vs-1_set2017_publicado.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

UEMASUL. **Manual Técnico de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Imperatriz, MA. 2017. Disponível em: <<https://www.uemasul.edu.br/docscursos/ManualGestaofiscalizadecontratos.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2018.

UFES. **Manual de Execução dos Serviços de Limpeza e Conservação Predial da UFES –Empresa**. Vitória, ES. 2015. Disponível em: <http://prefeitura.ufes.br/sites/prefeitura.ufes.br/files/field/anexo/manual_execucao_do_s_servicos_de_limpeza_e_conservacao-empresa.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 104p.

VIANNA, Flavia. **Qual é a diferença entre o Gestor e Fiscal de Contratos Administrativos**. 2019. Disponível em: <<https://www.viannaconsultores.com.br/diferen%C3%A7a-entre-gestor-de-contrato-e-fiscal-de-contrato>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

VIEIRA, André Luís. Fiscalização de contratos administrativos: síntese e contexto. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, p. 9-17, mar. 2017.

VIEIRA, Antonieta Pereira. VIEIRA, Henrique Pereira. FURTADO, Madeline Rocha. FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública teoria e prática**. 5ª. edição - revista e ampliada. Belo Horizonte, editora Fórum, 2013.

APÊNDICE A – Contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra do Ifes

UASG/Unidade	Objeto Contratual	Período Contratual	Valor Final da Contratação
158429 Venda Nova do Imigrante	Vigilância Patrimonial	28/01/2015 a 27/01/2019	R\$ 1.120.122,91
	Conservação e Limpeza, Jardinagem, Manutenção Predial e Recepção	26.01.2015 a 26.07.2017	R\$ 1.858.186,49
		27.07.2017 a 27.07.2018	R\$ 496.200,12
158428 Ibatiba	Condução Veículo Oficial	13/06/2014 a 12/06/2018	R\$ 175.578,24
	Conservação e Limpeza, Jardinagem e Recepção	14/05/2015 a 13/05/2018	R\$ 1.073.153,76
	Artífice	09/06/2014 a 08/06/2018	R\$ 529.470,00
	Vigilância Patrimonial	02/02/2016 a 01/02/2019	R\$ 782.645,64
	Recepção	02/06/2014 a 01/06/2015	R\$ 191.734,56
	Jardinagem	14/05/2014 a 13/05/2015	R\$ 33.339,36
	Conservação e Limpeza	14/05/2014 a 13/05/2015	R\$ 264.819,96
	Artífice	01/12/2017 a 08/06/2018	R\$ 82.824,34
158418 Cachoeiro de Itapemirim	Manutenção Predial	03/07/2017 a 02/07/2018	R\$ 141.669,00
	Conservação e Limpeza e Jardinagem	01/07/2016 a 30/06/2018	R\$ 1.096.234,20
	Conservação e Limpeza e Jardinagem	06/07/2015 a 30/06/2016	R\$ 655.733,19
	Manutenção Predial	01/04/2015 a 30/06/2017	R\$ 393.665,82
	Jardinagem	01/04/2015 a 31/03/2016	R\$ 774.070,44
	Vigilância Patrimonial	01/02/2015 a 31/01/2019	R\$ 2.019.874,95
	Conservação e Limpeza – Venda Nova	01/02/2010 a 01/02/2015	R\$ 1.583.645,22
	Manutenção Predial – Venda Nova	01/02/2010 a 31/01/2015	R\$ 442.881,68
158419 Aracruz	Manutenção Predial	04/01/2010 a 31/03/2015	R\$ 492.159,63
	Recepção	12/07/2017 a 12/07/2018	R\$ 154.500,00
	Manutenção Predial	01/12/2015 a 01/12/2018	R\$ 274.844,47
	Conservação e Limpeza	17/06/2015 a 16/06/2017	R\$ 1.186.004,73
	Recepção	11/05/2015 a 10/07/2017	R\$ 289.057,95
	Conservação e Limpeza	19/12/2011 a 16/06/2015	R\$ 1.793.796,90
	Manutenção Predial	07/07/2011 a 30/11/2015	R\$ 271.978,24
	Conservação e Limpeza	19/06/2017 a 19/06/2018	R\$ 356.598,96
	Vigilância Patrimonial	01/01/2017 a 31/12/2018	R\$ 1.709.886,71
158886 Barra de São Francisco	Vigilância Patrimonial	01/01/2017 a 01/01/2019	R\$ 1.144.023,96
	Vigilância Patrimonial	01/01/2013 a 31/12/2016	R\$ 2.207.098,74
158886 Barra de São Francisco	Manutenção Predial	06/11/2017 a 05/11/2018	R\$ 57.192,61
	Condução Veículo Oficial	06/11/2017 a 05/11/2018	R\$ 53.917,90
158272 Colatina	Manutenção Predial	17/07/2017 a 17/07/2018	R\$ 143.000,00
	Conservação e Limpeza/Copeiragem	18/02/2017 a 18/02/2019	R\$ 1.068.146,80
	Vigilância Patrimonial	01/01/2015 a 01/01/2019	R\$ 1.590.945,40
	Copeiragem	17/02/2014 a 17/02/2017	R\$ 69.354,74
	Conservação e Limpeza	17/02/2014 a 17/02/2017	R\$ 1.836.701,51
	Manutenção Predial	10/05/2013 a 10/05/2017	R\$ 442.199,72
	Vigilância Patrimonial - Ibatiba	01/02/2011 a 31/01/2016	R\$ 1.553.185,12
158425 Alegre	Atividades de Apoio Administrativo	04/12/2017 a 04/12/2018	R\$ 74.634,36
	Vigilância Patrimonial	23/03/2015 a 23/03/2019	R\$ 602.527,32
	Vigilância Patrimonial	02/09/2014 a 01/09/2018	R\$ 1.111.689,55
	Atividades Apoio Administrativo	01/03/2011 a 28/02/2012	R\$ 1.724.085,72
	Atividades Apoio Administrativo	02/09/2014 a 20/04/2018	R\$ 4.378.662,24

	Atividades Agropecuárias	06/11/2013 a 06/05/2018	R\$ 2.587.798,82
158883 Guarapari	Conservação e Limpeza	15/01/2018 a 14/07/2018	R\$ 248.776,92
	Manutenção Predial	18/07/2016 a 17/07/2018	R\$ 352.217,31
	Manutenção Predial	24/07/2015 a 24/07/2016	R\$ 133.230,00
	Manutenção Predial	23/04/2015 a 23/04/2016	R\$ 133.230,00
	Vigilância Patrimonial	03/01/2015 a 03/01/2019	R\$ 1.876.319,15
	Conservação e Limpeza	01/09/2014 a 31/08/2018	R\$ 2.317.343,84
	Manutenção Predial	05/02/2013 a 05/02/2015	R\$ 215.001,92
158424 Itapina	Conservação e Limpeza	01/09/2015 a 31/08/2018	R\$ 2.421.623,25
	Atividades Agropecuárias	02/02/2015 a 01/02/2016	R\$ 881.224,80
	Atividades Agropecuárias	01/09/2015 a 31/01/2017	R\$ 1.765.646,14
	Conservação e Limpeza	16/12/2013 a 16/12/2015	R\$ 1.239.639,00
	Atividades de Preparo Alimentos	29/08/2013 a 29/08/2018	R\$ 2.595.539,10
	Atividades de Preparo Alimentos	29/01/2018 a 28/07/2018	R\$ 308.582,94
	Conservação e Limpeza	01/10/2017 a 30/09/2018	R\$ 418.040,40
	Vigilância Patrimonial	01/06/2015 a 31/05/2018	R\$ 1.943.495,15
	Manutenção Predial	17/03/2014 a 16/03/2016	R\$ 182.125,32
	Manutenção Predial	01/03/2012 a 28/02/2014	R\$ 124.283,33
	Vigilância Patrimonial	01/06/2010 a 31/05/2015	R\$ 2.241.057,52
	Conservação e Limpeza	01/10/2014 a 30/09/2017	R\$ 1.635.307,73
	158420 Linhares	Vigilância Patrimonial	01/06/2010 a 31/05/2015
Conservação e Limpeza		01/10/2017 a 30/09/2018	R\$ 418.040,40
Vigilância Patrimonial		01/06/2015 a 31/05/2018	R\$ 1.943.495,15
Conservação e Limpeza		01/10/2014 a 30/09/2017	R\$ 1.635.307,73
Manutenção Predial		07/03/2014 a 16/03/2016	R\$ 182.125,32
Manutenção Predial		01/03/2012 a 28/02/2014	R\$ 124.283,33
158422 Nova Venécia	Recepção	01/12/2017 a 30/11/2018	R\$ 77.116,32
	Jardinagem	03/11/2015 a 02/11/2018	R\$ 97.517,28
	Conservação e Limpeza	03/11/2015 a 02/11/2018	R\$ 1.334.645,64
	Vigilância Patrimonial	01/06/2015 a 31/05/2018	R\$ 725.802,24
	Manutenção Predial	01/04/2015 a 31/03/2017	R\$ 189.785,12
	Conservação e Limpeza	01/10/2014 a 30/09/2016	R\$ 864.488,58
	Recepção	10/09/2014 a 09/09/2018	R\$ 275.252,08
	Manutenção Predial	01/03/2014 a 28/02/2015	R\$ 84.992,49
	Manutenção Predial	01/02/2013 a 28/02/2014	R\$ 72.950,00
Vigilância Patrimonial	01/06/2010 a 31/05/2015	R\$ 2.286.560,76	
158892 Piúma	Manutenção Predial	24/05/2017 a 24/05/2019	R\$ 189.200,00
	Condução de Veículo Oficial	11/05/2016 a 1/05/2018	R\$ 58.027,72
	Recepção	11/05/2016 a 11/05/2017	R\$ 65.890,00
	Manutenção Predial	22/02/2016 a 22/02/2017	R\$ 91.767,09
	Conservação e Limpeza	18/01/2016 a 18/01/2019	R\$ 1.483.841,52
	Vigilância Patrimonial	01/07/2015 a 01/07/2018	R\$ 1.901.911,08
	Manutenção Predial	10/11/2014 a 09/11/2015	R\$ 88.798,21
	Recepção	10/03/2014 a 09/03/2017	R\$ 183.097,74
	Copeiragem	10/03/2014 a 09/03/2017	R\$ 95.337,48
	Condução de Veículo Oficial	10/03/2014 a 09/03/2017	R\$ 81.643,26
	Jardinagem	13/06/2013 a 12/06/2014	R\$ 133.003,38
	Vigilância Patrimonial	13/12/2013 a 28/02/2016	R\$ 1.071.224,64
	Conservação e Limpeza	18/11/2012 a 18/01/2016	R\$ 1.693.808,48
158426 Santa Teresa	Recepção	20/02/2018 a 18/08/2018	R\$ 379.389,54
	Recepção	05/12/2017 a 19/02/2018	R\$ 133.123,91
	Conservação e Limpeza	26/08/2015 a 25/08/2018	R\$ 1.192.462,05
	Atividades Agropecuárias	10/04/2016 a 25/08/2016	R\$ 1.966.802,93
	Atividades Agropecuárias	26/08/2015 a 25/08/2016	R\$ 740.523,20
	Lavanderia	02/02/2015 a 01/02/2016	R\$ 23.554,92
	Conservação e Limpeza	02/02/2015 a 01/02/2016	R\$ 411.627,67
	Preparo de Alimentos	06/01/2015 a 05/01/2019	R\$ 5.965.225,35
	Atividades Agropecuárias	11/12/2014 a 10/12/2015	R\$ 814.027,20

	Atividades de Apoio Administrativo	11/12/2014 a 10/12/2015	R\$ 25.450,68
	Recepção	21/02/2014 a 20/02/2018	R\$ 3.175.871,81
	Manutenção Predial	02/09/2013 a 01/09/2018	R\$ 856.811,63
158423	vigilância patrimonial	01/01/2018 a 31/12/2018	R\$ 559.454,33
São	Conservação e Limpeza	01/11/2014 a 31/10/2018	R\$ 1.623.494,82
Mateus	Vigilância Patrimonial	01/01/2013 a 31/12/2017	R\$ 3.651.756,60
	Manutenção Predial	18/04/2012 a 11/03/2015	R\$ 216.437,68
	Recepção	19/12/2011 a 19/12/2016	R\$ 354.280,02
158417	Conservação e Limpeza	01/07/2016 a 30/06/2018	R\$ 1.026.745,27
Serra	Conservação e Limpeza	12/11/2015 a 30/06/2016	R\$ 289.079,61
	Conservação e Limpeza	01/10/2014 a 31/10/2015	R\$ 721.455,15
	Manutenção Predial	01/12/2012 a 30/11/2013	R\$ 1.515.010,13
	Recepção	23/04/2012 a 23/04/2015	R\$ 170.316,36
	Vigilância Patrimonial	01/01/2012 a 31/12/2016	R\$ 3.835.983,97
	Vigilância Patrimonial	01/01/2012 a 31/12/2016	R\$ 1.857.660,19
158427	Vigilância Patrimonial	24/02/2017 a 23/02/2019	R\$ 547.479,27
Vila Velha	Recepção	02/12/2016 a 01/12/2018	R\$ 279.991,89
	Conservação e Limpeza	14/06/2016 a 13/06/2018	R\$ 614.242,03
	Recepção	13/07/2015 a 12/07/2016	R\$ 289.177,49
	Conservação e Limpeza	15/12/2015 a 14/06/2016	R\$ 212.484,44
	Conservação e Limpeza	12/09/2014 a 17/12/2015	R\$ 112.175,46
	Recepção	01/07/2013 a 30/06/2015	R\$ 149.988,00
	Manutenção Predial	01/02/2013 a 31/06/2016	R\$ 118.300,00
	Operador Maquina Copiadora	30/04/2015 a 29/04/2019	R\$ 392.256,36
	Piscineiro	09/01/2015 a 08/01/2019	R\$ 179.403,00
	Vigilância Patrimonial	31/12/2014 a 30/12/2018	R\$ 3.460.995,04
	Jardinagem	22/12/2014 a 21/12/2018	R\$ 734.332,32
	Conservação e Limpeza	03/12/2014 a 02/12/2018	R\$ 7.372.881,73
	Recepção	08/08/2014 a 07/08/2016	R\$ 550.546,32
158421	Jardineiro	16/11/2017 a 16/11/2018	R\$ 82.395,44
Cariacica	Recepção	16/11/2017 a 16/11/2018	R\$ 81.333,82
	Manutenção Predial	24/07/2017 a 24/07/2018	R\$ 105.700,00
	Manutenção Predial - Viana	24/07/2017 a 24/07/2018	R\$ 328.990,00
	Portaria - Viana	04/01/2017 a 04/01/2019	R\$ 139.894,55
	Portaria	04/01/2017 a 04/01/2019	R\$ 139.895,62
	Vigilância Patrimonial – Viana	01/01/2017 a 01/01/2019	R\$ 531.432,00
	Recepção	16/11/2015 a 15/11/2017	R\$ 326.064,15
	Manutenção Predial	22/06/2015 a 21/06/2017	R\$ 353.533,47
	Conservação e Limpeza	08/04/2014 a 08/04/2019	R\$ 3.655.679,18
	Conservação e Limpeza	02/05/2017 a 01/05/2019	R\$ 473.092,80
	Vigilância Patrimonial	21/07/2016 a 20/07/2018	R\$ 830.313,40
158884	Jardinagem	01/03/2015 a 30/04/2017	R\$ 69.675,37
Montanha	Manutenção Predial	01/03/2015 a 30/04/2017	R\$ 78.709,46
	Conservação e Limpeza	01/03/2015 a 30/04/2017	R\$ 624.991,33
Reitoria	Recepção - Cefor	01/08/2017 a 31/07/2018	R\$ 41.249,32
158151	Condução Veículo Oficial - Reitora	17/01/2017 a 16/01/2019	R\$ 214.352,34
	Manutenção Predial – Cefor	11/05/2017 a 10/05/2018	R\$ 60.743,59
	Conservação e Limpeza – Reitoria	16/08/2016 a 15/08/2018	R\$ 229.897,73
	Vigilância Patrimonial - Reitoria	08/08/2016 a 07/08/2018	R\$ 853.569,24
	Portaria – Reitoria	08/08/2016 a 07/08/2018	R\$ 72.798,12
	Recepção – Cefor	01/08/2016 a 31/07/2017	R\$ 32.693,60
	Vigilância Patrimonial - Centro Serrano	15/06/2016 a 15/06/2018	R\$ 1.059.167,04
	Manutenção Predial - Cefor	19/05/2016 a 19/05/2017	R\$ 51.154,75
	Copeiragem - Cefor e Reitoria	16/05/2016 a 16/05/2019	R\$ 183.202,28
	Portaria – Cefor	02/05/2016 a 02/05/2018	R\$ 136.460,40
	Vigilância Patrimonial - Cefor	02/05/2016 a 02/05/2018	R\$ 270.847,20
	Manutenção Predial - Barra de São	02/05/2016 a 01/05/2017	R\$ 51.154,75

Francisco		
Conservação e Limpeza - Cefor	16/03/2016 a 15/03/2019	R\$ 356.892,40
Conservação e Limpeza – Reitoria	10/12/2015 a 10/12/2018	R\$ 449.160,84
Conservação e Limpeza, Jardinagem, Recepção e de Manutenção Predial – Centro Serrano	03/12/2015 a 03/12/2018	R\$ 2.082.365,44
Recepção – Reitoria	23/07/2015 a 23/07/2017	R\$ 136.619,76
Vigilância Patrimonial - Reitoria	08/06/2015 a 16/06/2018	R\$ 1.519.467,01
Conservação e Limpeza - Centro Serrano	16/03/2015 a 16/03/2016	R\$ 309.397,00
Manutenção Predial - Centro Serrano	16/03/2015 a 16/03/2016	R\$ 95.840,00
Recepção - Centro Serrano	16/03/2015 a 16/03/2016	R\$ 106.564,93
Condução Veículo Oficial – Reitoria	05/01/2015 a 04/01/2017	R\$ 88.576,23
Condução Veículo Oficial – Reitoria	05/12/2014 a 05/01/2017	R\$ 188.939,11
Conservação e Limpeza – Barra de São Francisco	26/11/2014 a 25/11/2018	R\$ 287.259,36
Recepção – Reitoria	11/05/2011 a 23/06/2015	R\$ 313.801,94
Vigilância Patrimonial - Reitoria	07/03/2014 a 06/03/2017	R\$ 1.177.250,23
Conservação e Limpeza – Montanha	01/03/2014 a 01/03/2015	R\$ 129.252,00
Manutenção Predial - Montanha	01/03/2014 a 01/03/2015	R\$ 34.790,00
Jardinagem – Montanha	01/03/2014 a 01/03/2015	R\$ 24.411,00
Manutenção Predial - Reitoria	16/08/2013 a 16/08/2017	R\$ 276.573,75
Vigilância Patrimonial - Barra de São Francisco	15/08/2013 a 15/08/2018	R\$ 1.021.619,46
Vigilância Patrimonial - Centro Serrano	09/07/2012 a 09/07/2016	R\$ 687.138,24
Copeiragem – Reitoria	03/05/2011 a 03/05/2016	R\$ 101.992,24
Conservação e Limpeza – Reitoria	07/06/2010 a 07/12/2015	R\$ 578.237,48
Vigilância Patrimonial	07/06/2010 a 07/06/2015	R\$ 1.456.614,48
Vigilância Patrimonial - Venda Nova	01/02/2010 a 31/01/2015	R\$ 1.352.734,86
Vigilância Patrimonial - Cachoeiro de Itapemirim	01/02/2010 a 31/01/2015	R\$ 1.295.855,62
Valor Total dos Contratos Terceirizados – 2010 a 2017		R\$ 153.284.639,06

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal da Transparência (2018).

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Servidor(a),

O (a) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “Gestão e Fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Instituto Federal do Espírito Santo”, de responsabilidade da pesquisadora Izabel Eliani Zucoloto, sob orientação da Prof.^a. Dr.^a. Dora Berger, que tem por objetivo geral analisar os aspectos fundamentais para orientação na atuação dos servidores para fiscalização de contratos terceirizados de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo.

Os benefícios relacionados à sua participação são a expansão do conhecimento teórico e prático sobre a Fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) e a promoção de melhorias na área pesquisada, tanto para o IFES quanto para a Administração Pública.

Os riscos mínimos envolvidos com a sua participação são o incômodo ou desagrado que pode surgir ao responder às perguntas e possível cansaço no decorrer do preenchimento do questionário. Para reduzir esse desconforto, você poderá interromper o preenchimento do instrumento e se retirar da pesquisa, a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo à função que exerce na Instituição.

Sua participação é voluntária e consistirá em responder às perguntas de um questionário eletrônico composto por cinco seções, cujo preenchimento leva aproximadamente 12 minutos.

As informações e dados obtidos com esta pesquisa terão tratamento ético e serão utilizados no texto final da Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo – PPGGP/UFES e poderão ser divulgados em eventos e/ou revistas científicas. Diante do exposto, sua autorização é imprescindível.

Será mantida em sigilo a identificação do respondente, que poderá retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa e, além disso, há garantia de ressarcimento de despesas com a participação e de indenização em caso de eventual dano dela decorrente.

Quaisquer questões relativas ao estudo ou ao pedido de exclusão da participação da pesquisa podem ser comunicadas à Srta. Izabel Eliani Zucoloto, via e-mail: izabel.zucoloto@gmail.com ou telefone: (27) 99852-1156.

O Comitê de Ética em Pesquisa poderá ser acionado para o caso de denúncias e/ou intercorrências neste estudo e o contato poderá ser feito: pelo telefone (27) 3145-9820, pelo e-mail cep.goiabeiras@gmail.com, pessoalmente ou pelo correio, no seguinte endereço: Av. Fernando Ferrari, 524, Campus Universitário, sala 07 do Prédio Administrativo do CCHN, Goiabeiras, Vitória - ES, CEP 29.075-910.

Agradeço sua colaboração!

Izabel Eliani Zucoloto
Mestranda do PPGGP/UFES
E-mail: izabel.zucoloto@gmail.com
Celular: (27) 99852-1156

APÊNDICE C – Questionário: Instrumento para coleta de dados

Pesquisa sobre gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Ifes

Prezado(a) servidor(a),

O(a) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa sobre: Gestão e Fiscalização de contratos de serviços terceirizados no Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes).

O público-alvo são os profissionais do Ifes que atuam ou atuaram na fiscalização de contratos de serviços terceirizados, no período de 2009 a 2017, de acordo com as portarias publicadas no sítio: <http://gedoc.ifes.edu.br>.

O trabalho de pesquisa é de responsabilidade da servidora do Campus de Venda Nova do Imigrante (ES), Izabel Eliani Zucoloto, sob a orientação da Professora Doutora Dora Berger, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Gestão Pública, pelo Programa de Pós - Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo.

Antes de responder ao questionário, solicitamos a gentileza de acessar o link para leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido: <https://goo.gl/bMj3s8>.

Os contratos de serviços terceirizados compreendidos nesta pesquisa limitam-se aos seguintes objetos: conservação e limpeza, manutenção predial, vigilância patrimonial e recepção/portaria. Esses contratos classificam-se como de prestação de serviços 'continuados', 'de execução indireta' 'com dedicação exclusiva de mão de obra'. A expressão 'serviços continuados' traduz a proibição da interrupção total do desempenho de atividades do serviço público prestado pelo terceiro contratado, visando atender à necessidade pública de forma permanente e contínua. Por sua vez, o termo regime de 'execução indireta' exprime terceirização de serviços pela Administração Pública, no presente caso, pelo Instituto Federal do Espírito Santo, mediante contrato administrativo, figurando este como contratante ou tomador, recebendo-os do terceiro contratado. De outro lado, a frase 'com dedicação exclusiva de mão de obra' expressa que os empregados terceirizados são alocados para trabalhar continuamente nas dependências da instituição de ensino contratante, sob o regime de dedicação exclusiva.

Sua participação é muito importante para o sucesso desta pesquisa! Muito Obrigada!
*Obrigatório

Você concorda em participar da pesquisa? *

- Concordo
 Não concordo

Seção I - Perfil do participante

Nome (OPCIONAL):

Idade: *

18 - 25 anos 26 - 35 anos 36 - 45 anos 46 - 55 anos 56 anos ou mais

Grau de escolaridade *

Ensino fundamental Ensino médio Técnico profissionalizante
 superior Especialização Mestrado Doutorado Pós-doutorado

Área de formação profissional: *

Ciências Sociais Aplicadas Ciências Humanas Engenharias
 Ciências Exatas e da Terra Ciências Biológicas Ciências Agrárias
 Ciências da Saúde Linguística, letras e artes Outras

A qual carreira pertence? *

Técnico-administrativo em educação Professor do ensino básico, técnico e tecnológico Outro:

Tempo como servidor público *

Menos de 1 ano 1 ano até 2 anos Acima de 2 até 5 anos Acima de 5 até 10 anos Acima de 10 anos

Tempo como servidor do Ifes *

Menos de 1 ano 1 ano até 2 anos Acima de 2 até 5 anos Acima de 5 até 10 anos Acima de 10 anos

Em qual unidade trabalha? *

Campus Alegre
 Campus Aracruz
 Campus Barra de São Francisco
 Campus Cachoeiro de Itapemirim
 Campus Cariacica
 Campus Centro-Serrano
 Campus Colatina
 Campus Guarapari
 Campus Ibatiba
 Campus Itapina
 Campus Linhares
 Campus Montanha
 Campus Nova Venécia
 Campus Piúma
 Campus Santa Teresa
 Campus São Mateus
 Campus Serra
 Campus Viana
 Campus Vila Velha
 Campus Vitória
 Cefor
 Campus Venda Nova do Imigrante
 Reitoria

Em qual setor você trabalha Atualmente? *

Seção II - Etapa de designação para fiscalização de contratos de serviços terceirizados

Sua designação para o exercício da função de fiscal de contratos de serviços terceirizados lhe foi comunicada prévia e expressamente? *

() Nunca () Raramente () Muitas vezes () Sempre

Ao ser designado para a atividade de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, suas atribuições foram bem definidas? *

() Nunca () Raramente () Muitas vezes () Sempre

Para o exercício da fiscalização de contratos de serviços terceirizados, você teve acesso aos documentos essenciais da contratação pelo setor competente, indispensáveis à fiscalização? *

() Nunca () Raramente () Muitas vezes () Sempre

Seção III - Atuação na fiscalização de contratos serviços terceirizados

No âmbito da fiscalização de contratos de serviços terceirizados, qual/quais funções você exerce/exerceu e em quanto tempo? *

	Menos de 1 ano	1 ano até 2 anos	Acima de 2 anos até 5 anos	Acima de 5 anos até 10 anos	Acima de 10 anos	Não atuei nesta função no período 2009-2017
Presidente de comissão de fiscalização	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Membro de comissão de fiscalização	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gestor de contratos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiscal Técnico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiscal Administrativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outra função não especificada acima	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Qual/quais contratos de serviços terceirizados você fiscaliza/fiscalizou e por quanto tempo?

	menos de 1 ano	1 ano até 2 anos	Acima de 2 anos até 5 anos	Acima de 5 anos até 10 anos	Acima de 10 anos	Não atuei neste contrato
Conservação e limpeza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção predial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recepção/portaria	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vigilância patrimonial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros serviços terceirizados não especificados acima	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Qual/quais contratos de serviços terceirizados você fiscaliza/fiscalizou e qual/quais funções exerce/exerceu? *

	Presidente de comissão de fiscalização	Membro de comissão de fiscalização	Gestor de contratos	Fiscal Técnico	Fiscal Administrativo	Não assumi nenhuma função neste contrato
Conservação e limpeza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manutenção predial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recepção/portaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vigilância patrimonial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros serviços terceirizados não especificados acima	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Em sua opinião, como você avalia o tempo que dispôs ou dispõe na fiscalização de contratos de serviços terceirizados para realizar a fiscalização de maneira eficiente? *

() Insuficiente () Parcialmente suficiente () Suficiente () Totalmente suficiente

Quantos contratos de serviços terceirizados, tais como: conservação e Limpeza, Manutenção Predial, Recepção/Portaria e Vigilância Patrimonial, e outros de mesmo nível de complexidade, você considera que um servidor e sua equipe (incluindo o gestor de contratos, auxiliado pelos fiscais técnico e administrativo), têm capacidade de fiscalizar ao mesmo tempo? *

() Uma execução contratual () De 2 até 4 execuções contratuais () Acima de 4 até 6 execuções contratuais () Acima de 6 execuções contratuais () Não sei responder

Com que frequência você realiza ou realizou as ações listadas abaixo no decorrer da fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

	Nunca	Raramente	Muitas vezes	Sempre
Ateste da nota fiscal/fatura;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Livro de ocorrências (anotações essenciais no decorrer da execução contratual);	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acompanhamento e controle das repactuações, reajustes e reequilíbrios previstos em contrato;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acompanhamento da vigência contratual (prazo do contrato);	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acompanhamento da garantia contratual;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atualização e adequação do contrato, sempre que necessário;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Controle de documentação e regularidade da contratada;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Controle dos empregados terceirizados da contratada (quantitativo, frequência, substituição);	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conferência dos materiais e equipamentos quando previstos no contrato;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Reunião no início do contrato com o preposto/representante da contratada;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Reuniões periódicas com preposto/representante da contratada no correr da execução contratual;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Reuniões periódicas com a equipe de fiscalização;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utilização de checklist ou lista de verificações para avaliar a qualidade do serviço executado/prestado;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elaboração de documento formal sugerindo aplicação de sanção administrativa e encaminhamento à autoridade competente, no caso de descumprimento contratual.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Seção IV - Capacitação e aperfeiçoamento para o fiscal de contratos de serviços terceirizados

Previamente ou durante a fiscalização, você recebeu capacitação e aperfeiçoamento para o desempenho da fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

() Nunca () Raramente () Muitas vezes () Sempre

Como você considera a contribuição da capacitação que você realizou para sua atuação na fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

() Não realizei capacitação () Insuficiente () Parcialmente suficiente () Suficiente () Totalmente suficiente

Em sua opinião, seu conhecimento foi ou é suficiente para realizar as atribuições da fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

Insuficiente Parcialmente suficiente Suficiente Totalmente suficiente

Em sua opinião, seu domínio da legislação pertinente a contratos de serviços terceirizados, de modo inclusivo, a Lei nº 8.666 de 1993 e a Instrução Normativa nº 05 de 2017 foi ou é suficiente para realizar a fiscalização de contratos de serviços terceirizados?*

Insuficiente Parcialmente suficiente Suficiente Totalmente suficiente

O Ifes divulga informações e orientações quando da publicação e vigência de novas regras legais e regulamentares para fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

Nunca Raramente Muitas vezes Sempre

Ao identificar uma necessidade de capacitação, você é atendido? *

Nunca Raramente Muitas vezes Sempre Nunca solicitei

Quanto à oferta de capacitação pela instituição para fiscalização de contratos de serviços terceirizados, você considera: *

Insuficiente Parcialmente suficiente Suficiente Totalmente suficiente

Para realizar a fiscalização de contratos de serviços terceirizados, você utiliza ou utilizou algum manual? Se sim, de qual Instituição e qual sua importância? Comente:

Em sua opinião, é necessária a elaboração de um manual como orientação e suporte para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados? Por quê? *

Seção V - Condições de trabalho e percepção do participante da pesquisa no exercício da fiscalização de contratos de serviços terceirizados

Qual o grau de importância que você atribui aos elementos listados para o exercício da fiscalização de contratos de serviços terceirizados de maneira eficiente? *

	Desconheço	Não é importante	Um pouco importante	Muito importante	Extremamente importante
Assessoria jurídica	<input type="radio"/>				
Capacitação contínua	<input type="radio"/>				
Comprometimento da equipe de fiscalização	<input type="radio"/>				
Autonomia da equipe de fiscalização	<input type="radio"/>				
Experiência prática	<input type="radio"/>				
Conhecimento, habilidade e atitude	<input type="radio"/>				
Fóruns	<input type="radio"/>				
Grupos de discussão - whatsapp de fiscais de contratos	<input type="radio"/>				
Grupos de trabalho	<input type="radio"/>				
Infraestrutura física	<input type="radio"/>				
Recursos tecnológicos e materiais	<input type="radio"/>				
Sistemas informatizados de controle	<input type="radio"/>				
Suporte técnico na Reitoria	<input type="radio"/>				

Considerando a questão anterior, quais desses elementos você teve ou tem disponíveis para exercer a fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

	Nunca	Raramente	Muitas vezes	Sempre	Nunca necessitei ou busquei
Assessoria jurídica	<input type="radio"/>				
Capacitação contínua	<input type="radio"/>				
Comprometimento da equipe de fiscalização	<input type="radio"/>				
Autonomia para tomada de decisões na fiscalização	<input type="radio"/>				
Experiência prática	<input type="radio"/>				
Conhecimento, habilidade e atitude	<input type="radio"/>				
Fóruns	<input type="radio"/>				
Grupos de discussão - whatsapp de fiscais de contratos	<input type="radio"/>				
Grupos de trabalho	<input type="radio"/>				
Infraestrutura física	<input type="radio"/>				
Recursos tecnológicos e materiais	<input type="radio"/>				
Sistemas de controle	<input type="radio"/>				
Suporte técnico na Reitoria	<input type="radio"/>				

Quais contratemplos você encontra ou encontrou no exercício da fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

	Nunca	Raramente	Muitas vezes	Sempre
Contratada inexperiente;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Contratada sem recursos ou com recursos insuficientes para cumprir o contrato;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de entendimento da contratada quanto ao processo licitatório, a legislação e cláusulas contratuais;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dificuldade de comunicação com o preposto/representante da contratada;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falhas no processo de planejamento, no termo de referência ou no projeto básico da contratação sob tutela;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de repasse de recursos financeiros do governo em tempo hábil para pagamento da contratada, culminando em atrasos de pagamentos aos empregados terceirizados;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de engajamento da equipe de fiscalização;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acumulo de atribuições dificultando o seu desempenho eficaz na fiscalização do contrato;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dificuldades para entender e colocar em prática a legislação pertinente ao contrato sob tutela;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sucessivas penalidades à contratada, resultando em rescisão unilateral, obrigando realizar contratações emergenciais;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de afinidade com a área de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, causando desinteresse e desmotivação no desempenho da função;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de valorização da área de fiscalização de contratos de serviços terceirizados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Caso seja do seu interesse, especifique outros contratemplos não apresentados na questão anterior (Opcional):

Como você percebe o investimento do Ifes na melhoria para a área de fiscalização de contratos de serviços terceirizados? *

() Muito baixo () Baixo () Alto () Muito alto

Você tem sugestões para promover melhorias? Quais? *

Em sua percepção, quais as principais características e competências que o servidor designado deve possuir para o desempenho efetivo da função de fiscal de contratos de serviços terceirizados? *

Em sua opinião, quais as consequências que uma ineficiente fiscalização de contratos de serviços terceirizados pode trazer para você, para o IFES e para a sociedade em geral? *

APÊNDICE D – Síntese do Plano de Ação para o Instituto Federal do Espírito Santo

A partir de uma ferramenta simples e objetiva, denominada 5W2H, criada para aprimorar o planejamento de qualquer atividade, que consiste em perguntas simples, claras e objetivas, quais sejam: **What** (o que será feito?) – **Why** (por que será feito?) – **Where** (onde será feito?) – **When** (quando?) – **Who** (por quem será feito?) - **How** (como será feito?) – **How much** (quanto vai custar?), sintetizou-se o plano de ação exposto no item 4.3.2. Todavia, ressalta-se que é necessário maior aprofundamento de cada questão da proposta, em especial, na questão *How Much* (Quanto vai custar?), em que deverão ser explícitos os reais valores.

Segundo Nakagawa (2014), a ferramenta 5W2H, também conhecida como plano de ação é uma ferramenta tão óbvia e utilizada que não há uma concordância sobre quem a desenvolveu. Como ferramenta, ganhou mais popularidade com a disseminação das técnicas de gestão da qualidade e, posteriormente, com as de gestão de projetos. No quadro abaixo, estão sintetizadas as propostas de melhorias de acordo com a ferramenta 5W2H.

Ressalta-se a importância de observar ainda as recomendações expostas nas considerações finais deste estudo.

Proposta	What? (O que?)	Why? (Por quê?)	Where? (Onde?)	How? (Como?)	Who? (Quem?)	When? (Quando?)	How Much (Quanto vai custar?)
01	Criação de fórum	Integração e discussão das fragilidades encontradas pelos gestores e fiscais	Ifes - Interno	Encontros anuais	Servidores gestores e fiscais representantes de todos os Campi, Reitoria e Cefor.	Iniciar após aprovação pelo Reitor - imediato	Mensurar valores das diárias e passagens para deslocamento dos servidores.
02	Criação de suporte técnico	Criar uma equipe de referência para sanar dúvidas e continuidade de melhorias	Reitoria (preferencialmente)	Capacitando o grupo de servidores	Servidores devidamente designados por meio de portaria	Iniciar após aprovação pelo Reitor - imediato	Mensurar valores das diárias e passagens para capacitação dos servidores.
03	Programa de capacitação e aperfeiçoamento	Realizar um plano com o objetivo de suprir as demandas de capacitação na área de gestão e	Interno ou Externo	Cronograma contendo as capacitações anuais	Todos os servidores designados para gestão e fiscalização de contratos, em especial de serviços terceirizados	Imediato	Contratação de cursos, contratação de professores, diárias, passagens, entre outros.

		fiscalização					
04	Sistema Informatizado de controle	Obter/utilizar um sistema informatizado capaz de suprir as necessidades de controle na gestão e fiscalização de contratos	Ifes – Interno	Capacitação dos servidores para manuseio do sistema	Todos os servidores designados para gestão e fiscalização de contratos	Imediato	Mensurar a aquisição do sistema ou iniciar a operacionalização e adequação do sistema SIPAC – módulo de contratos.
05	Manualização de procedimentos	Uniformizar procedimentos nos campi, Reitoria e Cefor.	Ifes – Interno	Grupos de trabalho/comissões ou outros.	Gestores e fiscais representantes de todos os campi, Reitoria e Cefor.	Imediato	Mensurar valores das diárias e passagens para deslocamento dos servidores.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos dados da pesquisa (2019).

ANEXO I – Carta de anuência da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação do Ifes



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Avenida Rio Branco, 50 – Santa Lúcia – 29056-255 – Vitória – ES
27 3357-7530

CARTA DE ANUÊNCIA

Autorizo a realização da pesquisa intitulada “**Gestão e Ficalização de contratos administrativos no Instituto Federal do Espírito Santo**”, coordenada pela pesquisadora **Izabel Eliani Zucoloto**, a ser realizada na Reitoria, Cefor e demais Campi em conformidade com os objetivos e metodologias previamente apresentados.

Como representante do Instituto Federal do Espírito Santo, estou ciente das corresponsabilidades associadas ao projeto de pesquisa no compromisso do resguardo da segurança e bem-estar dos participantes da pesquisa recrutados. Declaro ainda estar ciente da autonomia de cada indivíduo em aceitar ou recusar a participar da pesquisa, independente da anuência que apresento.

Esta autorização está condicionada à aprovação da pesquisa elencada acima por um Comitê de Ética em Pesquisa, legalmente instituído, como forma de resguardar o cumprimento das Resoluções nºs 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde/ CNS, e suas complementares.

O descumprimento desses condicionamentos assegura-me o direito de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa.

Vitória (ES), 13 de Março de 2018.

André Romero da Silva
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação
Portaria nº 2.229, de 05/09/2017
Siape 1653769