

FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: PROPOSTAS DE MELHORIAS AOS MANUAIS DE FISCALIZAÇÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Isabela Dantas^a

 <https://orcid.org/0009-0005-7846-2429>
isabela.dantas@uftm.edu.br

Priscila Barbosa Agata^a

 <https://orcid.org/0000-0002-1573-1215>
priscila.agata@uftm.edu.br

Danielli Araújo Lima^a

 <https://orcid.org/0000-0003-0324-6690>
danielli@iftm.edu.br

Luan Augusto Alves Garcia^a

 <https://orcid.org/0000-0003-0984-2688>
luangarciaatpc@yahoo.com.br

Daniela de Castro Melo^a

 <https://orcid.org/0000-0002-8673-6419>
daniela.melo@uftm.edu.br

RESUMO

A Reforma do Estado Burocrático para o Estado Moderno visou à desburocratização. Neste sentido, surge a terceirização das atividades-meio, como uma forma de concentrar esforços do Estado em suas funções finalísticas. No entanto, as atividades terceirizadas devem ser fiscalizadas pelo ente público, sobretudo aquelas que envolvem prestações de serviços contínuos com dedicação de mão de obra exclusiva, situação em que o ente público tem responsabilidade subsidiária. É neste cenário que surge a figura dos fiscais, sejam eles técnicos ou administrativos, que são de suma importância para assegurar a eficiência e a supremacia do interesse público. Esta pesquisa propõe melhorias aos manuais de fiscalização, ferramentas para a capacitação dos fiscais, dispostos nos sites eletrônicos de universidades federais mineiras, cada uma delas em relação a 21 requisitos específicos e registrando o número de requisitos atendidos para cada uma. Como metodologia, adotou-se, principalmente, pesquisa documental sob uma análise qualitativa. As universidades apresentaram variação significativa na quantidade de requisitos atendidos. Os requisitos mais atendidos envolvem orientações sobre a atuação do fiscal e disponibilização de manuais e guias, enquanto que os menos atendidos estão relacionados aos procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática. Como resultados, foram propostas 6 melhorias a estes manuais. A análise pode ser útil para identificar áreas de melhoria na fiscalização de contratos e destaca a importância de estabelecer padrões claros e objetivos para garantir transparência e efetividade.

Palavras-Chave: Serviços Contínuos; Fiscalização Contratual; Gestão Contratual; Manual de Fiscalização; Capacitação de Fiscais.

ABSTRACT

The Reform of the Bureaucratic State for the Modern State aimed at reducing bureaucracy. In this sense, the outsourcing of support activities appears as a way of concentrating the State's efforts on its final functions. However, outsourced activities must be supervised by the public entity, especially those involving the provision of continuous services with the dedication of exclusive labor, a situation in which the public entity has subsidiary responsibility. It is in this scenario that the figure of inspectors appears, whether technical or administrative, who are of paramount importance to ensure efficiency and the supremacy of the public interest. This research proposes improvements to inspection manuals, tools for training inspectors, available on the websites of federal universities in Minas Gerais, each of them in relation to 21 specific requirements and recording the number of requirements met for each one. As methodology, it was adopted, mainly, documentary research under a qualitative analysis. Universities showed significant variation in the number of requirements met. The most met requirements involve guidance on the performance of the inspector and availability of manuals and guides, while the least met are related to preventive, routine and systematic inspection procedures. As a result, 6 improvements to these manuals were proposed. The analysis can be helpful in identifying areas for improvement in contract enforcement and highlights the importance of establishing clear and objective standards to ensure transparency and effectiveness.

Keywords: Continuous Services; Contract Inspection; Contract Management; Inspection Manual; Training of Auditors.

^a Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (PROFIAP – UFTM). Uberaba/MG, Brasil.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, assim como uma organização privada, trabalha para satisfazer o seu cliente. A diferença reside no fato de que enquanto a empresa privada visa lucro, a Administração Pública foca no interesse comum da sociedade. Di Pietro (2023, p. 97) retrata o objetivo do interesse comum ao destacar que “em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”.

Para o alcance do interesse desse cliente, a sociedade, tem-se a governança pública, que é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2017a).

Sob essa mesma definição, Maximiano e Nohara (2017) observaram que na administração pública, a governança traz o mesmo sentido do que se verifica nas empresas privadas. São mecanismos que visam assegurar o interesse dos cidadãos usuários de serviços públicos e para que possam funcionar de forma adequada, pautam-se em alicerces, que são os princípios. O Decreto nº. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) menciona 6 (seis) princípios da governança pública, que norteiam a governança pública: (1) Capacidade de resposta; (2) Integridade; (3) Confiabilidade; (4) Melhoria regulatória; (5) Prestação de contas e responsabilidade e (6) Transparência.

A pesquisa aqui desenvolvida se pauta no princípio da Integridade. Segundo o guia da política de governança pública (BRASIL, 2018a, p. 42) “A integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta”. Nesse mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE *apud* Brasil (2018a, p. 42) afirma que integridade pública “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Ao encontro deste processo de busca de integridade, que visa priorizar o interesse público, está a figura dos fiscais dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. De acordo com a Lei 14.133 de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021) os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles, cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que o

contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

A atividade fiscalização engloba desde a fiscalização técnica, que é aquela realizada no local em que o serviço está sendo prestado, até a fiscalização administrativa, que é aquela que visa assegurar se os encargos previdenciários e trabalhistas estão sendo observados devidamente pela empresa contratada.

Para que a atividade de fiscalização seja realizada de forma eficiente, pressupõe-se a necessidade de bons treinamentos, assim como a utilização de materiais que possam instruir os fiscais de forma adequada. Nesse sentido surge a indagação: quais melhorias podem ser propostas aos materiais de instrução sobre fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra de dedicação exclusiva dispostos nos sites das Universidades Federais?

O objetivo deste estudo foi, portanto, caracterizar os materiais instrutivos sobre fiscalização de contratos administrativos de mão de obra de dedicação exclusiva dispostos nos *sites* eletrônicos das Universidades Federais, de forma a identificar possíveis oportunidades e fragilidades. Com a identificação destas características visa-se, posteriormente, propor melhorias nesses materiais, que a partir desse momento, serão chamados simplesmente de manuais de fiscalização.

A motivação deste estudo consiste na necessidade de fornecer aos fiscais de contratos de mão de obra de dedicação exclusiva, materiais de instrução adequados que possam ajudá-los a desempenhar suas funções com qualidade. Afinal, é a partir de uma fiscalização apropriada que o ente público assegurará a eficiência e a integridade dos serviços ofertados à sociedade.

REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, será abordado o referencial teórico, iniciando com a discussão sobre a administração pública e a terceirização no setor público. Em seguida, serão discutidas as leis de licitação e contratos administrativos, bem como a atividade de fiscalização. Por fim, serão apresentados os trabalhos correlatos.

Administração Pública e Terceirização Pública

Conforme observado por Matias-Pereira (2018), a Administração Pública pode ser aceita como o aparelho de Estado que tem por objetivo pôr em prática funções políticas

e serviços realizados pelo governo. Vista de outra forma, é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade. As disposições gerais sobre administração pública são tratadas na Carta Magna (BRASIL, 1988), em seus artigos n.º. 37 e 38. O artigo n.º. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz os princípios para a administração pública em geral, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência foi incluído no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) pela emenda constitucional n.º 19 de 1998 (BRASIL, 1998). Segundo sugere Pires (2013), a verdadeira concepção do princípio da eficiência pode ser extraída da Mensagem Presidencial 886/95:

[...] o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte e enfatizar a qualidade e desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessárias, repercutirá na melhoria dos serviços públicos. (BRASIL, 1995).

O art. 2º da Lei 9.784 de 1999, que trata do regulamento do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, também reforça princípios da administração pública que constam na Constituição Federal de 1988, bem como traz outros princípios. “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” (BRASIL, 1999).

Com o propósito de aumentar a governança, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um instrumento balizador da reforma e modernização deste, conforme destacou Matias-Pereira (2018). Após a Reforma Gerencial de 1995, houve a necessidade de reduzir o tamanho da estrutura do Estado, originando, assim, a adoção de novas formas de prestação de serviço público, visando a redução de custos e o aumento da eficiência. Essa reforma veio ao encontro dos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, novos pilares da Administração Pública, que começaram a ser instituídos neste mesmo período.

É no contexto da desburocratização, que a terceirização assume um papel de destaque no desempenho de atividades e serviços considerados auxiliares, como, por exemplo: vigilância, limpeza, transportes, recepção, copeiragem, serviços técnicos, entre

outros. O Decreto nº. 9.507 de 2018 (BRASIL, 2018b), que trata sobre a execução indireta de serviços na Administração Pública, destaca que o desempenho das “atividades-meio” dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, passou a ser realizado por meio de um formato no qual os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderiam ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Levando em consideração que as empresas terceirizadas são auxiliares, e não tomadoras de decisão, fica sob responsabilidade da Administração Pública a tutela da manutenção do interesse público e a aferição da eficiência. Essa responsabilidade se inicia com o pontapé inicial da contratação, que é o processo licitatório. A obrigatoriedade de licitar se encontra no inciso XXI do artigo nº. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988): “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.”

As leis de licitação trazem regras a serem observadas desde o planejamento da contratação até a rescisão contratual. É possível perceber nessas regras, que durante todas as fases de contratação do serviço público, as atividades de gestão e fiscalização devem estar envolvidas.

Leis de licitação e contratos administrativos e a atividade de fiscalização

Calasans Júnior (2021) traz uma síntese retrospectiva da legislação sobre licitações, e cita o primeiro diploma legal sobre a obrigatoriedade de licitar, o Decreto nº. 2.926 de 14 de maio de 1862, expedido pelo Ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello, “com a rubrica de Sua Majestade o Imperador Pedro II”. Esse decreto tratava das arrematações e execuções de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. É possível perceber que desde o Brasil Imperial já havia preocupação com a temática de licitação.

Do período imperial à República, do Estado Burocrático ao Estado Moderno, a licitação esteve presente e não abordou apenas aquisição de produtos, mas também a tomada de serviços. A prestação de serviços também foi se modificando ao longo do tempo, de modo que os serviços passaram a ser prestados de formas diversas como, por exemplo, sob terceirização. Percebe-se que com o advento da Lei nº. 14.133 de 2021

(BRASIL, 2021), a chamada Nova Lei de Licitações e Contratos, o tratamento da tomada de serviços sob forma de terceirização, sobretudo aqueles prestados continuamente e com cessão de mão de obra (denominada por essa lei como mão de obra de “dedicação exclusiva”), ganhou novos delineamentos.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021) destaca o envolvimento da alta administração do órgão ou entidade, responsável pela governança das contratações, que deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Sob essa ótica, a governança pública, entendida como instrumento da Administração Pública, deverá subsidiar a gestão contratual, para que esta consiga cumprir a sua função. O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020) sintetizou o conceito de que a governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Para Matias-Pereira (2018), uma boa governança pública exige uma participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, em especial, da sociedade organizada.

Também, cabe salientar que a Nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021) positivou o princípio da segregação de funções, que estipula a divisão de tarefas entre os agentes que atuam nas fases do processo licitatório, a fim de mitigar os riscos, diminuindo as possíveis ocorrências de ocultação de erros e de fraudes nas respectivas aquisições ou contratações. Assim, entende-se a necessidade de figuras distintas em todo o processo de gestão de contratos: o gestor, o fiscal setorial, o fiscal técnico e o fiscal administrativo.

As compras ou serviços prestados, sob forma de terceirização, deverão ser controlados, ou seja, geridos pela Administração Pública. No entanto, os serviços contínuos sob dedicação exclusiva têm um destaque especial, devido à responsabilidade solidária e subsidiária à qual o ente público está submetido. A Lei nº. 14.133 de 2021 estabelece no art. 121, § 2º que

exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. (BRASIL, 2021).

Além do mais, a Lei 14.133 de 2021 (BRASIL, 2021) reforça uma diretriz jurídica particular para os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que são aqueles cujo modelo de execução contratual exige que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços. Nessa situação, é vedado que o contratado compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos. Diante disso, permite-se ao ente público a fiscalização, a distribuição, o controle e a supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Para esses casos, em que os empregados da empresa contratada prestam serviços exclusivamente nas dependências da contratante, é necessário o acompanhamento pelos fiscais de contratos, representantes da Administração especialmente designados, que verificarão a correta execução do objeto firmado. Denota-se, então, que fiscalizar um contrato é tarefa de suma importância e requer do profissional comprometimento e capacitação, sendo que os fiscais respondem pela inobservância das suas responsabilidades, das leis e das normas, nos âmbitos civil, penal e administrativo.

O desempenho da atuação como fiscal de contratos demanda do servidor diversos conhecimentos que vão além dos aspectos técnicos da prestação de serviços de mão-de-obra (medição, acompanhamento e controle de qualidade), abrangendo, também, entendimento sobre as legislações éticas, fiscais, tributárias, trabalhistas e referentes aos contratos administrativos. Além do mais, o servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, haja vista não se tratar de ordem ilegal conforme estabelece a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990). Não obstante, mesmo não havendo óbice, o fiscal designado poderá expor as limitações e incompatibilidades de suas qualificações para exercício da atividade de acordo com a Instrução Normativa nº. 05 de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017b).

Acerca de tantas responsabilidades e desafios aos quais os fiscais estão submetidos, foi feito um levantamento na legislação sobre licitação e contratos administrativos, sobre determinados assuntos que poderiam ser abordados nos manuais de fiscalização. Cada um desses itens mapeados foi chamado de requisito. No quadro 1 constam os requisitos e a partir de qual legislação eles foram construídos.

Quadro 1 – Mapeamento de Requisitos para os manuais de fiscalização (continua)

ITEM	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL
a) Apresentação introdutória de definições relevantes na área de fiscalização	Definição sobre serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Inciso XVI, Art. 6º da Lei 14.133/21; Art. 17, incisos I, II, III, e parágrafo único da IN 05/2017
	Outras definições relevantes, como por exemplo, termo de referência, repactuação.	Incisos XXIII e LIX, Art. 6º Lei 14.133/21
b) Apresentação da descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização	1) Gestão Contratual: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual; 2) Fiscalização: de modo geral, é a assessoria à Gestão Contratual.	Incisos I, II, III, IV e V, Art. 40 IN 05/2017
c) Informações sobre a atividade do preposto	O preposto da empresa deve ser formalmente designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto.	Art. 44 IN 05/2017
d) Orientação sobre os requisitos/competências para atuar como fiscal	Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, designar servidores para a atuação como fiscal que preencham os seguintes requisitos: 1) sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; 2) tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; c) não esteja impedido.	Art. 7º e incisos I, II, e III, da Lei. 14.133/21
e) Orientação sobre os impedimentos para atuar como fiscal	De modo sucinto, o fiscal não pode: 1) fiscalizar um contrato de uma empresa na qual trabalhe seu cônjuge ou companheiro ou pessoa com parentesco colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, mesmo que este parente seja subcontratado (esta proibição deverá estar prevista no edital de licitação);	Inciso IV, art. 14 da Lei 14.133/21; Parágrafo único, art. 48 da lei 14.133/21; § 3º, art. 122 da lei 14.133/21
	2) dar ordens diretas aos terceirizados, assim como não pode negociar folgas ou compensação de jornadas, visto que essa é uma atribuição do empregador. Estas são atribuições do empregador e de seu preposto.	Itens a) e b) do subitem 10.3 do Anexo VIII – B IN 05/2017

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Quadro 1 – Mapeamento de Requisitos para os manuais de fiscalização (continuação)

ITEM	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL
f) Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação	1) A fiscalização e gestão do contrato é responsável pelo acompanhamento da execução do contrato. Mesmo com a contratação de terceiros, para auxílio na fiscalização, não será eximido da responsabilidade, o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado;	Inciso II, § 4º, art. 117 da lei 14.133/21; Art. 70 da Lei 8666/93
	2) cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;	inciso IV art. 116 da lei 8.112/90
	3) O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa (no entanto, pode fundamentar suas limitações para atuar como fiscal e também deve ser cientificado da função);	Item 5.7.7 do relatório do Acórdão 2917/2010 TCU; Art. 41 e § 1º IN 05/2017; Art. 43 IN 05/2017
	4) A Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.	§ 2º, art. 121 da Lei 14.133/21; § 2º, art. 71 da Lei 8.666/93
g) Instruções sobre a participação no planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos	1) A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. Durante essa fase haverá a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação;	Inciso X, art. 18 da Lei 14.133/21; Item d, inciso I, Art. 21, IN 05/2017
	2) Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra obrigatoriamente será contemplado o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias. Para o tratamento destes riscos previstos poderão ser adotados os seguintes controles internos: Conta-Depósito Vinculada ou Pagamento pelo Fato Gerador.	Art. 18, Incisos I e II da IN 05/2017
h) Instruções acerca de treinamentos/ cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos	A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve abordar inclusive os procedimentos quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.	Inciso X, § 1º, art. 18 da Lei 14.133/21
i) Instruções sobre como acessar/obter os documentos essenciais para a atuação como fiscal	Para o exercício da função, os fiscais deverão receber cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização.	Art. 25 da Lei 14.133/21; § 4º do Art. 42 IN 05/2017
j) Instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização	O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.	§ 1º do Art. 117 da Lei 14.133/21; § 1º, art. 67 da Lei 8.666/93; Art. 46 da IN 05/2017

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Quadro 1 – Mapeamento de Requisitos para os manuais de fiscalização (conclusão)

ITEM	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL
k) Instruções sobre a organização/ fluxos dos processos de fiscalização	O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização.	§ 1º Art. 46 IN 05/2017; § 1º, Art. 67 da Lei 8.666/93
l) Instruções de que deverá ser feita a comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal	O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.	§ 2º do Art. 117 da Lei 14.133/21; § 2º, Art. 67 da Lei 8.666/93; § 2º Art. 46 da IN 05/2017
m) Instruções sobre como contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno	O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.	§ 3º do Art. 117 da Lei 14.133/21
n) Instruções sobre os procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira, e sistemática	As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.	§ 3º Art. 40 IN 05/2017
o) Disponibilização de documentos de apoio e/ou modelos de relatórios	A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração de certos aspectos, como por exemplo: a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados; a satisfação do público usuário etc.	Art. 47 e incisos I, II, III, IV, V e VI, IN 05/2017
p) Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Técnica	Fiscalização Técnica é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado.	Incisos II, Art. 40 IN 05/2017
q) Instruções sobre a fiscalização setorial	Fiscalização Setorial o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.	Incisos IV, Art. 40 IN 05/2017
r) Instruções Sobre procedimentos da Fiscalização Administrativa	Fiscalização Administrativa é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento Incisos IV, Art. 40 IN 05/2017.	Inciso III, Art. 40 IN 05/2017
s) Instruções sobre a fiscalização do público usuário	A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso: a satisfação do público usuário.	Incisos V, Art. 40 IN 05/2017

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023

Estudos correlatos

De acordo com Marinho et al. (2018), a expansão das universidades públicas gerou desafios para os setores internos ligados ao planejamento, gestão e execução da contratação de serviços, o que demanda o controle de uma grande quantidade de empregados terceirizados. Daí a importância de priorizar o desenvolvimento da capacidade técnica dos fiscais, constituindo prioridade do ponto de vista da eficiência operacional.

Os autores supracitados observaram que a temática sobre fiscalização contratual ainda é pouco explorada no ambiente da academia, apesar de seu impacto significativo nos resultados operacionais da universidade, que foi o ambiente deste estudo realizado. Os autores realizaram uma identificação de *gap* ou lacuna de conhecimento, que permitiu identificar as principais fragilidades e desafios associados à atividade de fiscalização de contratos. Para a obtenção desse *gap*, os autores utilizaram-se de consultas por meio de relatórios e de questionário semiestruturado.

Além do mais, Marinho et al. (2018) puderam identificar desconhecimento de parte dos fiscais sobre práticas de ingerência, que é um impedimento da atividade de fiscalização, como também puderam perceber que não existiam monitoramentos adequados do nível de qualidade do serviço, além de que, identificaram que nem sempre o preposto da empresa era comunicado formalmente.

Marinho et al. (2018) também perceberam que apesar dos fiscais terem ciência da importância de suas competências, eles nem sempre possuíam o domínio destas. Os fiscais também relataram à Marinho e colaboradores que um grande desafio enfrentado era a falta de treinamento e qualificação para o exercício da função, além de que, mencionaram que a falta de mecanismos de controle (documentos padronizados) que pudessem auxiliá-los no acompanhamento dos contratos, era uma de suas principais carências.

Seguindo essa mesma linha de estudo, Ture (2021) também coletou dados, por meio de entrevistas estruturadas com fiscais de contratos de uma determinada universidade. A autora mapeou e analisou a situação do processo de contratação de serviços terceirizados no órgão, e propôs melhorias na gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Durante as entrevistas com os fiscais de contrato, a autora identificou que eles se sentiam sobrecarregados, uma vez que cada um deles fiscalizava ao menos dois contratos, e ainda realizavam outras atividades em seus departamentos. Outra alegação

dos fiscais, constatada pela pesquisadora, é o conhecimento da parte técnica, mas não da documentação trabalhista, fiscal e previdenciária.

Isso demonstra que, possivelmente, a universidade avaliada em questão ainda não praticava a segregação de funções, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), além de que, talvez, não possuísse uma definição e aplicação de requisitos necessários para que um servidor pudesse atuar como fiscal. Além disso, a realização das entrevistas permitiu constatar outras dificuldades ou gargalos, como: falta de capacitação, falta de padronização dos instrumentos de fiscalização e falta de conhecimento das atribuições de fiscal conforme identificado por Ture (2021).

Após o diagnóstico realizado, dentre as melhorias destacadas pela autora, algumas estão diretamente ligadas à atividade de fiscalização, como por exemplo: indicação do fiscal técnico na fase do planejamento, adequação das atribuições existentes na fiscalização e do acompanhamento de contratos em atendimento à IN nº. 05/2017, padronização do instrumento de controle da fiscalização administrativa, pesquisa de satisfação por unidades/centros em que o serviço terceirizado contrato é executado, capacitação para o acompanhamento de contratos de serviços terceirizados e elaboração de um manual de procedimentos para a gestão e para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Bem como em outro estudo, Egashira e Café Filho (2019) consideram que a Administração deve adotar alternativas administrativas que sejam capazes de potencializar o aproveitamento de sua estrutura de pessoal, com menor custo, cumprindo satisfatoriamente com o normativo vigente. Ademais, concluem que as atividades tanto de gestão quanto de fiscalização carecem de capacitação, conhecimentos técnicos, legislativos e sobretudo, do comprometimento por parte dos servidores designados para tal função.

Destarte, o treinamento e capacitação dos fiscais são imprescindíveis para o desenvolvimento de suas funções, sendo que, para Barral (2016, p.65), “é obrigação da Autoridade superior conferir condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente”.

MÉTODO

Discorre-se nessa sessão sobre os métodos (meios) utilizados para buscar as respostas da pergunta norteadora da pesquisa proposta.

Sobre a abordagem, esta pesquisa pode ser caracterizada como qualitativa. Silva e Menezes (2005), *apud* Matias-Pereira (2019) trazem a observação de que a pesquisa qualitativa parte do entendimento de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requerem o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

Essa abordagem qualitativa é um subsídio para o objetivo descritivo da pesquisa, que visa caracterizar os manuais de fiscalização dos contratos de serviços contínuos de dedicação de mão de obra exclusiva. A pesquisa classificada como descritiva é aquela, que de acordo com Matias-Pereira (2019), busca examinar um fenômeno para descrevê-lo de forma integral ou diferenciá-lo de outro.

Outra classificação relevante a se mencionar é sobre o tipo de estudo, que no caso dessa pesquisa, pode ser definido como bibliográfico e documental. “A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (MARCONI; LAKATOS, 2022, p. 212), ao passo que estudo documental tem como característica “tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias”. (MARCONI; LAKATOS, 2022, p. 202).

A técnica de pesquisa bibliográfica foi utilizada para o levantamento do referencial teórico. A pesquisa documental também foi utilizada, pois foram analisados os manuais de fiscalização dispostos nos *sites* das Universidades Federais de Minas Gerais.

Em abril de 2023, realizou-se pesquisa acerca da disponibilização de manuais com orientações para fiscalização de contratos. Salienta-se que o levantamento dos dados foi realizado nas caixas de buscas localizadas nos *sites* das próprias universidades. Dessa forma, verifica-se também a disponibilidade das informações, pelos órgãos ou entidades, independentemente de solicitações, o que se configura a transparência ativa, que segundo Justen Filho (2023, p. 73), “compreende o dever das entidades exercentes de atividade administrativa do Estado de promoverem atuação positiva destinada a dar ao conhecimento da sociedade a ocorrência de eventos pertinentes à sua atuação e ao desempenho de suas funções”.

Os dados foram coletados em outras bases, além de manuais devidamente estruturados. Foram acessadas as páginas direcionadas à gestão de contratos, as quais disponibilizam informações, orientações e seções de perguntas e respostas relacionadas ao tema de fiscalização de contratos das Universidades Federais do estado de Minas Gerais, que são 11 no total: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Lavras (UFLA); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Universidade Federal de Viçosa (UFV); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (UFVJM); Universidade Federal de Itajubá (UNIFED) e Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL).

Para análise destas características foram construídos 21 requisitos, que se julgou como relevantes para que os fiscais dos contratos sejam bem instruídos:

Quadro 2 - Requisitos Construídos.

Requisito	Descrição
1	Disponibilização de manual/guia com orientações acerca da fiscalização de contratos
2	Indicação das normas legais aplicadas à fiscalização de contratos
3	Apresentação introdutória de definições relevantes na área de fiscalização
4	Apresentação da descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização
5	Informações sobre a atividade do preposto
6	Orientação sobre os requisitos/competências para atuar como fiscal
7	Orientação sobre os impedimentos para atuar como fiscal
8	Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação
9	Instruções sobre a participação no planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos
10	Instruções acerca de treinamentos/ cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos
11	Instruções sobre como acessar/obter os documentos essenciais para a atuação como fiscal
12	Instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização
13	Instruções sobre a organização/ fluxos dos processos de fiscalização
14	Instruções de que deverá ser feita a comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal

15	Instruções sobre como contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno
16	Instruções sobre os procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira, e sistemática
17	Disponibilização de documentos de apoio e/ou modelos de relatórios para auxílio e controle
18	Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Técnica
19	Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Setorial
20	Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Administrativa
21	Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização do Público Usuário

Fonte: elaborada pelos Autores, 2023.

Os requisitos foram construídos a partir de um mapeamento na legislação a respeito de licitação, fiscalização e gestão de contratos firmados entre empresas privadas e entes públicos, e sobre regime jurídico dos servidores civis da União. No referencial teórico, apresenta-se de uma forma mais detalhada as análises realizadas a partir das leis 14.133/21 (BRASIL, 2021), 8.666/93 (BRASIL, 1993) e 8.112/90 (BRASIL, 1990), da Instrução Normativa – IN – 05/2017 (BRASIL, 2017 b), e do Acórdão do TCU 2.917/2010 (BRASIL, 2010).

Sabe-se que a Lei 14.133/21 (BRASIL, 2021), que tem aplicação alternativa na data desta pesquisa, substituirá a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). O fato de terem sido analisadas estas duas legislações foi porque se pressupõe que os manuais de fiscalização que estão nos *sites* das universidades ainda estão em processo de atualização durante esse prazo de transição entre as normas. Foi editada, inclusive, a Medida Provisória nº. 1.167 de 2023 (BRASIL, 2023), que prorroga o prazo de aplicação alternativa da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) para 30 de dezembro de 2023. Além do mais, a IN 05/2017 (BRASIL, 2017 b) ainda está em vigor, e essa foi pautada na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). Aguarda-se a edição de uma nova Instrução Normativa.

A pesquisa se inicia com a análise do primeiro requisito, que diz respeito à investigação da existência de algum tipo de manual de fiscalização nas universidades, e segue até a investigação sobre o detalhamento dos tipos de fiscalização: técnica, setorial, administrativa e público usuário.

No mapeamento realizado, pode-se perceber que não há nenhum detalhamento sobre as fiscalizações dos tipos setorial e “público usuário”. No entanto, na legislação existem definições sobre do que se trataria fiscalização setorial e fiscalização do público

usuário. Dessa forma, procurou-se verificar se as universidades analisadas possuem orientações procedimentais sobre fiscalizações destes tipos.

Na legislação acerca de licitação e contratos não existe obrigatoriedade de construção de um manual de fiscalização, muito menos que temas deveriam ser abordados neles. Esta pesquisa não tem o intuito de ser categórica em relação aos requisitos que deveriam constar em um manual de fiscalização, afinal, a gestão de contratos firmados com um ente público específico pode envolver particularidades, de forma que a construção de um manual com itens distintos seria mais interessante. Trata-se, no entanto, de uma proposta de itens que se entende como relevantes para constarem em um manual de fiscalização, de forma geral. Assim, esses requisitos foram construídos como um ponto de partida para avaliar os manuais que estão nos sites das universidades do estado de Minas Gerais.

Todo o levantamento de dados e a análise deles foram realizados pelas autoras, que fizeram, cada uma, suas considerações. Posteriormente, de posse das duas análises, chegou-se à avaliação final.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a análise do atendimento aos requisitos propostos, utilizou-se como medida o atendimento (sim) ou não atendimento (não). Ou seja, cada universidade foi avaliada em relação a 21 requisitos específicos, e o número de requisitos atendidos ("Sim") foi registrado para cada uma delas. As fontes dos dados e os critérios de classificação de cada requisito são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 – Análise dos Requisitos. (continua)

DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS	U F J F	U F L A	U F M G	U F O P	U F S J	U F T M	U F U	U F V	U F V J M	U N I F E I	U N I F A L	Total de “Sim”
1. Disponibilização de manual/guia com orientações acerca da fiscalização de contratos	sim	não	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	7
2. Indicação das normas legais aplicadas à fiscalização de contratos	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	não	não	sim	7
3. Apresentação introdutória de definições relevantes na área de fiscalização	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	não	7
4. Apresentação da descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização	sim	não	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	7
5. Informações sobre a atividade do preposto	não	não	não	sim	sim	não	não	sim	sim	não	não	4
6. Orientação sobre os requisitos/competências para atuar como fiscal	não	não	não	sim	não	sim	não	sim	não	sim	não	4
7. Orientação sobre os impedimentos para atuar como fiscal	sim	sim	não	sim	não	não	não	sim	sim	sim	não	6
8. Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação	sim	sim	não	não	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	7
9. Instruções sobre a participação no planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos	sim	não	não	não	sim	não	não	sim	sim	não	não	4

Quadro 3 – Análise dos Requisitos. (continuação)

DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS	U F J F	U F L A	U F M G	U F O P	U F S J	U F T M	U F U	U F V	U F V J M	U N I F E I	U N I F A L	Total de "Sim"
10. Instruções acerca de treinamentos/ cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos	sim	sim	não	sim	não	não	não	não	não	não	não	3
11. Instruções sobre como acessar/obter os documentos essenciais para a atuação como fiscal	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	8
12. Instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização	sim	sim	não	sim	sm	sim	não	sim	sim	não	não	6
13. Instruções sobre a organização/ fluxos dos processos de fiscalização	sim	não	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	não	não	6
14. Instruções de que deverá ser feita a comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal	sim	não	não	sim	sim	não	não	não	sim	não	não	4
15. Instruções sobre como contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno	não	não	não	sim	sim	não	não	sim	não	sim	não	4
16. Instruções sobre os procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	0
17. Disponibilização de documentos de apoio e/ou modelos de relatórios para auxílio e controle	não	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	não	não	6
18. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Técnica	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	8

Quadro 3 – Análise dos Requisitos (conclusão).

DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS	UFUF	UFAL	UFMG	UFOP	UFESJ	UFETM	UFU	UFV	UFVJM	UNIFEI	UNIFAL	Total de "Sim"
19. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Setorial	sim	não	não	não	sim	não	não	sim	sim	não	não	4
20. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Administrativa	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	8
21. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização do Público Usuário	sim	não	não	sim	sim	não	não	não	sim	não	não	4
Total de "Sim"	16	10	0	17	16	12	0	17	15	10	1	

Fonte: Elaborada pelos Autores, 2023.

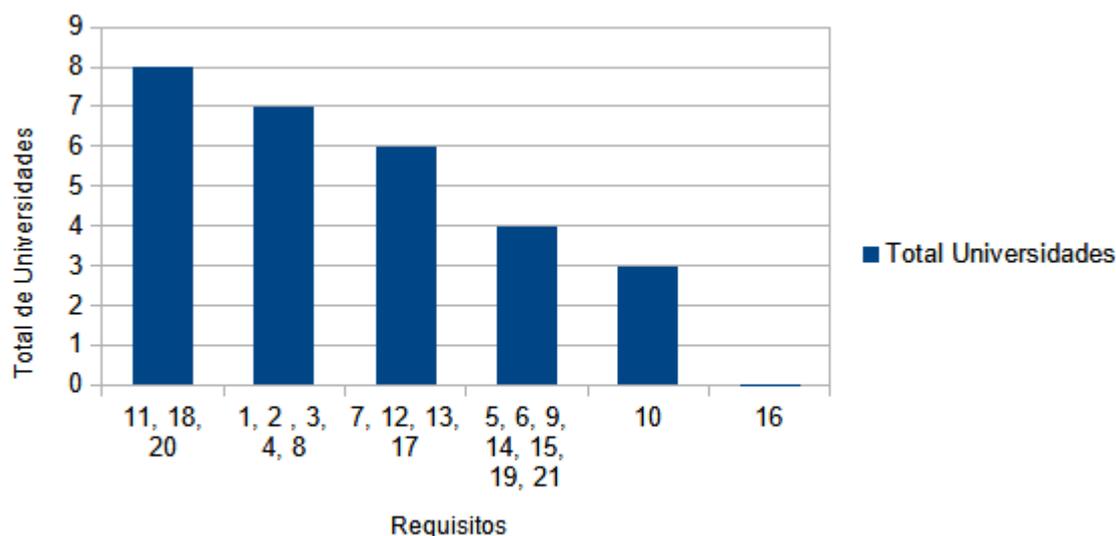
Os resultados da pesquisa trazem seis principais apontamentos para melhorias nos manuais de fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva das universidades federais de Minas Gerais: necessidade de atualização dos manuais de acordo com a edição da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021); escassez de orientações sobre a participação do fiscal em relação ao planejamento da contratação e no gerenciamento de riscos; falta de informações sobre a fiscalização por parte do público usuário; insuficiência de instruções sobre a existência de treinamentos e cursos acerca de fiscalização de contratos; necessidade de disponibilização dos manuais, considerando que, das onze universidades pesquisadas, apenas sete dispunham de manuais estruturados com orientações para fiscalização de contratos e, por fim, ausência de informações sobre fiscalizações realizadas de forma preventiva, rotineira e sistêmica. Além disso, ao observar os resultados, é possível notar que há uma variação significativa na quantidade de requisitos atendidos pelas diferentes universidades. As universidades com o maior número de requisitos atendidos foram a UFOP e a UFMG, com 17 "Sim". Por outro lado, a UFU e a UFV foram as únicas universidades que não atenderam a nenhum dos requisitos avaliados.

O primeiro apontamento está ligado à publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), que traz importantes regras e inovações

para a área, como a segregação de funções, as responsabilidades dos agentes públicos em todas as fases da contratação, além da importância do planejamento e da gestão de riscos. Insta destacar que dos sete manuais disponibilizados, apenas três foram elaborados ou atualizados após a edição da referida lei. Nesse sentido, as universidades devem se atentar para a atualização dos documentos com base no novo regramento jurídico.

A figura 1 traz os requisitos atendidos por total de universidades. Nela, o atendimento dos requisitos foi organizado de forma decrescente, dos requisitos mais atendidos para os requisitos menos atendidos.

Figura 1 - Total de universidade por requisitos



Fonte: elaborado pelos Autores, 2023.

Em oito universidades foi possível identificar informações sobre os procedimentos de fiscalização técnica e fiscalização administrativa. Também foi possível identificar informações sobre a obtenção de materiais essenciais para que o fiscal possa se informar, tais como: editais, contratos etc. Ou seja, foi possível perceber que os manuais estão mais orientados para os procedimentos das fiscalizações em si, como, por exemplo, sobre quais atividades devem ser realizadas na fiscalização administrativa mensal.

Nos manuais de sete universidades identificou-se definições relevantes para a atividade de fiscalização, assim como a distinção das atividades dos fiscais e gestores, além de apresentação da legislação aplicada, bem como a apresentação de

responsabilidades dos fiscais. Levando-se em consideração que a maioria dos manuais se preocupou mais com os procedimentos de fiscalização, fez sentido perceber que seis universidades dispuseram, em seus manuais, instruções sobre fluxos de fiscalização e materiais de apoio, como, por exemplo, *checklist*. Os demais requisitos foram observados em menos de 50% das universidades e alguns merecem atenção especial.

O segundo apontamento se refere à importância da participação do fiscal nas atividades que antecedem a assinatura do contrato, ou seja, na colaboração dos fiscais no planejamento, que constitui a primeira etapa do processo, o que caracteriza a necessidade que envolve o interesse público com a busca da melhor solução, na elaboração dos estudos técnicos, dos projetos e da matriz de riscos. Dentre as universidades analisadas, apenas quatro orientam os fiscais sobre a participação na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos. Os requisitos mais atendidos pelas universidades foram os que envolvem orientações sobre a atuação do fiscal (como instruções sobre as responsabilidades do fiscal e impedimentos para atuar como fiscal), além da disponibilização de manuais e guias com orientações sobre a fiscalização de contratos. Já os requisitos menos atendidos foram aqueles relacionados aos procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática.

O planejamento foi inserido como um dos princípios na Lei nº. 14.133/2021 (BRASIL,2021) e, de acordo com Pires e Parziale (2022 p. 49), “é um dever da Administração Pública planejar as contratações públicas e, quando necessário, instituir normas e procedimentos internos padronizados”. Nesse contexto, o gerenciamento de riscos se insere justamente na fase preparatória, na qual deverá haver a análise dos possíveis riscos que possam comprometer a eficácia da licitação e a boa execução contratual. Ressalta-se, ainda, que “as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo”. (BRASIL, 2021).

Os outros requisitos observados em apenas quatro universidades, dizem respeito à informações de que o fiscal deve contatar o seu superior em situações que excedam suas competências, além das características esperadas de um servidor que atuará como fiscal, e instruções sobre a fiscalização setorial. A ausência de instruções sobre fiscalização setorial não pode ser encarada como uma carência, afinal, nem toda universidade necessitará desse tipo de fiscalização, já que essa ocorre apenas “quando a

prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade”. (BRASIL, 2017 b).

O terceiro apontamento advém do controle social, exercido pelo público usuário do serviço contratado, cuja fiscalização também deve ser incentivada e orientada pelos órgãos, por meio, por exemplo, de pesquisas de satisfação. Verificou-se que apenas quatro universidades mencionam a fiscalização por parte do público usuário em seus manuais.

Destarte, o quarto apontamento recai sobre a carência de instruções permanentes sobre a existência de treinamentos e cursos acerca de fiscalização de contratos, sendo que se verificou que apenas os *sites* de três universidades dispõem de orientações permanentes com relação aos cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos. Não obstante, constatou-se que a maioria das universidades consultadas costumam oferecer, esporadicamente, cursos internos referentes à fiscalização de contratos.

O quinto apontamento decorre da não disponibilização nos *sites*, por parte de quatro universidades, de manuais ou guias de orientações para os fiscais de contratos. Ressalta-se que não se afirma que os órgãos não disponham desses documentos, apenas que não há um acesso simples e facilitado a esses materiais. Destaca-se que a elaboração de documentos que reúnam as informações e orientações necessárias para o exercício da função de fiscal de contrato é de extrema relevância, haja vista a importância da atuação desse profissional no desempenho da execução de um contrato.

Por fim, como sexto apontamento, identificou-se a ausência total nas universidades de instruções sobre fiscalizações realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática. Talvez esta questão esteja relacionada ao fato de não haver um envolvimento dos fiscais na etapa de planejamento da contratação e gerenciamento de riscos, momento em que a fiscalização poderia ser delineada em todo o processo de gestão contratual: planejamento, execução e controle. A análise apresentada na tabela pode ser útil para identificar áreas em que as universidades precisam melhorar seus processos de fiscalização de contratos. Além disso, destaca a importância de se estabelecer padrões claros e objetivos para a fiscalização de contratos, a fim de garantir a transparência e a efetividade desse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo mapeou os gargalos e fragilidades dos manuais de fiscalização presentes nos *sites* das universidades, ao avaliar o nível de atendimento aos critérios construídos com base na legislação sobre licitação e contratos administrativos. Ao encontro do objetivo do estudo, identificou-se seis propostas de melhorias aos manuais de fiscalização e, complementarmente, aos processos de fiscalização em si: atualização dos manuais/guias de acordo com a edição da Lei nº. 14.133/2021 (BRASIL, 2021); aumento do envolvimento dos fiscais na fase de planejamento da contratação e no gerenciamento de riscos; melhor estruturação da fiscalização por parte do público usuário; instruções sobre a existência de treinamentos e cursos acerca de fiscalização de contratos e de que forma os acessar; construção de um manual de fiscalização estruturado e uma melhor definição das atividades fiscalizatórias realizadas de forma preventiva, rotineira e sistêmica.

Este estudo foi realizado por meio da análise dos manuais disponíveis nos *sites* das universidades, de modo que podem existir manuais internos, não divulgados. Nesse sentido, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas sob a forma de estudos de caso, para uma análise ainda mais aprofundada de como os manuais de fiscalização poderiam corroborar para a instrução dos fiscais administrativos. Também é importante destacar que o intuito do artigo foi análise dos manuais de fiscalização, como auxiliares às atividades de fiscalização, daí o fato de as identificações nas melhorias dos processos de fiscalização serem apenas um complemento. Pesquisas futuras também podem utilizar esses requisitos mapeados como um ponto de partida para análise do processo de fiscalização, similarmente por meio de estudos de caso.

Como principal limitação, está a navegabilidade dos *sites* das universidades, que possuem diferentes *layouts*, sendo que alguns não são muito intuitivos na hora de fazer as coletas dos dados, os quais muitas vezes estão dispersos em vários lugares nas páginas eletrônicas.

REFERÊNCIAS

BARRAL, D. A. O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília, DF: ENAP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de2017Hiperlink.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out., 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 16 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em 16 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 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. 2018b. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 mar. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 26 abr 2023.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Câmara dos Deputados. Mensagem presidencial nº 866, de 23 de agosto de 1995. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, Ano 50, n. 125, p. 28, 18 ago. 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 2917/2010**. Representação. Contrato de produtos e serviços de suporte técnico para internalização da tecnologia IBM-Tivoli na Receita Federal do Brasil. Conhecimento. Procedência Parcial. Alertas. Ciência. Arquivamento. Brasília, DF, 3 nov. 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-11-03;2917>. Acesso em: 26 abr. 2023.

CALASANS JÚNIOR, J. **Manual de licitação**: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Barueri, SP: Atlas, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

EGASHIRA, F. P.; CAFFÉ FILHO, H. P. Capacitação de gestores e fiscais de contratos administrativos. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Juazeiro do Norte, CE, v. 13, n. 45, p. 434-452, 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MARCONI, M. de A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MARINHO, R. C. P. *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MAXIMINIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2017.

PIRES, A. C. M. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PIRES, A. C. M.; PARZIALE, P. **Comentários à nova Lei de licitações públicas e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Portugal: Almedina, 2022.

TURE, V. S. Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio de gestão de processos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 3, n. 73, p. 532-552, jul./set. 2022.