



## ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DA CAPACITAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Área temática: Direitos Humanos, Relações de Gênero e Gestão de Pessoas

**Juliana Barboza**

[jujucrica@yahoo.com.br](mailto:jujucrica@yahoo.com.br)

**Marcelo Amaral**

[mgamaral@gmail.com](mailto:mgamaral@gmail.com)

**Sheila Silva**

[sheila\\_serafim@yahoo.com.br](mailto:sheila_serafim@yahoo.com.br)

**Resumo:** *A Lei nº 8.666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Todavia, a fiscalização de contratos e licitações, em alguns casos, enfrentam problemas devido à má execução em virtude do desconhecimento ou ausência de procedimentos adequados nas organizações públicas. Assim, esse estudo teve como objetivo analisar a importância da capacitação dos fiscais de contratos de terceirização para o exercício da função, a partir da seguinte questão-problema: ações de capacitação podem contribuir para a melhoria do processo de fiscalização de contratos? O estudo teve como objeto de estudo uma Instituição Pública de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro, com sede na cidade de Niterói. Levantou-se a opinião dos fiscais de contrato da Instituição e realizou-se uma pesquisa documental junto ao setor de contratos e legislações pertinentes. Os resultados destacaram a importância do papel do fiscal de contratos administrativos de terceirização de mão de obra e como ações de capacitação podem contribuir para a melhoria do processo de fiscalização e, ainda, apontou fragilidades no que se refere à execução e necessidade de treinamento dos fiscais de contrato. A pesquisa indicou limitações e proposições para avanços em novos estudos.*

**Palavras-chave:** *Gestão de contratos, Fiscalização, Capacitação de Servidos Públicos.*

## 1. INTRODUÇÃO

A terceirização de serviços de atividades consideradas acessórias é uma prática comum na Administração Pública, inclusive nas universidades públicas. Com a promulgação do Decreto Lei nº 200 de 1967, foi prevista a possibilidade de a Administração desobrigar-se da realização material de atividades executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato.

Com o advento, na década de 90, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e, posteriormente, do Decreto nº 2.271/97, que impediu a realização de concursos para cargos extintos, ganhou força a contratação desses serviços por meio de empresas terceirizadas. Assim coube à Administração o dever de fiscalizar e acompanhar a prestação de serviços. Em se tratando da fiscalização de contratos com alocação de mão de obra deve ser feito não só o monitoramento da execução contratual, mas também a verificação do cumprimento pela empresa contratada dos direitos trabalhistas, o que torna mais complexa a atividade.

Segundo Marinho (2012), a função de fiscalização de contratos é uma atividade que requer conhecimento e constante atualização dos agentes públicos, tendo em vista que a não conformidade na verificação dos documentos ou o descumprimento das diversas práticas aplicáveis no acompanhamento da execução do instrumento contratual podem levar à responsabilização da Administração Pública, implicando em prejuízos ao erário, além da responsabilização civil do servidor.

A partir disso, é importante que o fiscal de contratos ao assumir essa função tenha conhecimento de suas responsabilidades e de como deve efetivamente desempenhá-la. É importante também que o fiscal detenha conhecimento técnico do objeto que irá fiscalizar, uma vez que o desconhecimento do servidor acerca das exigências legais pertinentes ao contrato sob sua supervisão pode trazer eventuais responsabilizações.

A relevância do tema justifica-se pelo fato da sociedade atual privilegiar o conhecimento e o aperfeiçoamento constante. Por conta disso, muitas empresas têm investido em treinamento e capacitação em busca de uma gestão contemporânea. Na Administração Pública, os servidores devem ser capacitados para atender as demandas crescentes da população por serviços públicos mais eficientes e pelo bom uso dos recursos públicos.

Diante disso, surge a seguinte questão-problema: ações de capacitação podem contribuir para a melhoria do processo de fiscalização de contratos? Para responder essa

questão, o estudo terá como objetivo analisar a importância do papel de fiscal de contratos de serviços contínuos com terceirização de mão de obra e verificar como ações de capacitação podem contribuir para uma fiscalização de contratos mais eficiente.

Os sujeitos da pesquisa são fiscais de contrato de terceirização de mão de obra de uma Instituição Pública localizada no Estado do Rio de Janeiro, sendo este o objeto de investigação. No que diz respeito ao aspecto temporal, a pesquisa englobou somente os contratos em andamento que envolve terceirização de mão de obra celebrados entre a instituição estudada e as empresas prestadoras de serviço. No presente, encontram-se vigentes 14 contratos, sendo eles para prestação de serviços agropecuários, copeiragem, limpeza, apoio administrativo e técnico, vigia, vigilância armada, condução de veículos, processamento de alimentos e distribuição nos restaurantes universitários, manutenção predial, manutenção de áreas verdes, entrega motorizada e auxílio operacional em arquivos e bibliotecas.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. Fiscalização de contratos**

Para que um contrato administrativo seja executado de modo satisfatório e tenha seu objeto plenamente atendido, é necessário que ele seja monitorado pela Administração. A Lei Federal nº 8.666/93, Lei Geral de Licitações e Contratos, previu esta necessidade e por este motivo em seu artigo 67 impôs a Administração Pública que seja designado um representante para acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento dos contratos celebrados com particulares (CASTRO, 2010), como se pode observar no trecho a seguir:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§2º As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993).

Assim, é função do fiscal acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências observadas, tais como falhas, atrasos, inadimplemento, descumprimento de cláusulas contratuais, bem como orientações repassadas à contratada para que esta se adeque aos termos do contrato. Havendo reincidência de faltas ou inadimplementos que possam vir a ser penalizados ou, até mesmo, gerar a rescisão do contrato, deve o fiscal informar a autoridade competente, para que este tome as medidas que o caso requer.

É grande a responsabilidade do fiscal e vai além de uma prerrogativa da Administração Pública. Fiscalizar um contrato é ao mesmo tempo um poder e um dever e não cabe, neste caso, juízo de oportunidade ou conveniência. De acordo com Almeida (2009), a administração possui o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos nos moldes do Artigo 58 da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, visando atender ao interesse público, a Administração deve fiscalizar a execução do contrato durante todo seu curso, sendo tal atribuição um dever, e não uma faculdade.

Justen Filho (2009), em seu livro *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, afirma que “o regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato [...] O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos”.

Na mesma linha, Furtado (2013) defende que em decorrência da supremacia do interesse público, não pode a Administração ficar inerte, aguardando que o contratado cumpra todas as obrigações contratuais, muito menos esperar o fim do termo de contrato para verificar se seu objetivo foi efetivamente alcançado. É dever da Administração durante a própria execução do contrato verificar se o contratado está cumprindo as etapas e fases do contrato. Segundo o autor, essa forma de agir preventivamente traz benefícios para a Administração.

Verifica-se aí a importância do papel do fiscal, que deve acompanhar a execução e tomar as providências necessárias para o cumprimento das condições contratuais estabelecidas. O Tribunal de Contas da União, em um de seus acórdãos, manifestou-se acerca do assunto:

Somente por meio do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato, tem a Administração oportunidade de verificar tempestivamente o cumprimento, por parte do contratado, das obrigações acordadas e impor a adoção de medidas corretivas no tempo oportuno, caso sejam identificadas falhas na implementação do ajuste. Trata-se de dever da Administração, ao qual não pode se furtar de exercer. (Acórdão nº 540/2008, Plenário).

Segundo Almeida (2009) a fiscalização contratual constitui-se em um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea no Brasil e a considera o “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. Para o autor não são raros os casos em que boas licitações e bons contratos são perdidos em seus fins por causa de deficiências na fiscalização ou mesmo pela ausência desta.

Assim, entende-se que a responsabilidade do fiscal de contrato é tão importante quanto à de uma comissão de licitação, o que implica na necessidade de capacitação dos servidores para que tenham condições de cumprir a função que lhes é submetida.

Em se tratando de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra a preocupação deve ser ainda maior, pois além de verificar a correta execução do contrato e agir em tempo oportuno, o fiscal deve certificar-se de que os direitos trabalhistas dos empregados terceirizados estão sendo cumpridos pela contratada, tendo em vista que há um entendimento pacificado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) de que o tomador de serviços pode ser responsabilizado subsidiariamente quando o fiscal é omissor e não cumpre o seu papel.

Em virtude de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 16-DF) ajuizada no Supremo Tribunal Federal, a Súmula 331 ganhou uma nova redação, sendo alterado o item IV e inseridos os itens V e VI. No julgamento, o plenário do STF julgou constitucional o artigo 71 da Lei nº 8.666/93 que prevê que a inadimplência de empresas contratadas pelo Poder Público em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere para a Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento. Entretanto, enfatizou que o Estado tem responsabilidade quando comprovada a omissão da Administração em relação à fiscalização contratual.

Santos (2014) destaca que o entendimento do STF é de que nem sempre se dará a transferência da responsabilidade do pagamento dos encargos trabalhistas à Administração

Pública por inadimplência da empresa contratada. Contudo, “eventual omissão da Administração Pública na obrigação de fiscalizar o contrato pode gerar responsabilidade”. Apenas foi afastada a aplicação direta da responsabilidade subsidiária, como vinha sendo feito pela Justiça do Trabalho. A correta fiscalização continua sendo a principal defesa dos órgãos e entidades públicas contra débitos trabalhistas vinculados aos seus contratos administrativos (ALMEIDA, 2011).

## **2.2. Atribuições e responsabilidades dos fiscais de contratos**

A Lei nº 8.666/93 não definiu claramente quais são as atribuições do fiscal de contrato. Entretanto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Instrução Normativa nº 02/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Em seus artigos 31 a 35, a instrução traz importantes diretrizes para o servidor que for nomeado para fiscalizar a execução do contrato. Tais diretrizes devem ser lidas em conjunto com o Anexo IV – Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, que traz orientações para proceder no momento em que a prestação de serviços é iniciada, medidas que devem ser tomadas antes do pagamento da fatura, ações para fiscalização diária (SANTOS, 2014).

Esse instrumento ao estabelecer as diretrizes que devem ser seguidas para o acompanhamento dos contratos firmados entre órgãos ou entidades que integram a Administração Pública e empresas terceirizadas, contribui para melhor atuação dos fiscais dos contratos, conforme Marinho (2012).

## **2.3. Capacitação de servidores para a melhoria do processo de fiscalização**

A Lei Federal nº 8.666/93, não expressa claramente qual deve ser o perfil dos fiscais de contratos e suas atribuições. Contudo, a fiscalização de contratos constitui-se em uma atividade importante na execução dos contratos e, por isso, o ordenador de despesas deve incorporar à gestão uma cultura de fiscalização adequada, na qual o servidor designado e capacitado conjugue seu conhecimento profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização de contratos administrativos (ALMEIDA, 2011).

Assim, entende-se que é papel da Administração capacitar e preparar os fiscais de contratos, dando a esses profissionais o conhecimento e as habilidades necessárias ao desenvolvimento das atividades inerentes a função, para que se tenha um processo de fiscalização mais eficiente.

Segundo o exposto no Decreto 5.707/2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990, entende-se por capacitação o “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais”.

Ainda de acordo com o Decreto nº 5.707/2006, em seu 3º artigo, incisos I e II, deve ser incentivado e apoiado “o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais” e assegurado “o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho”.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva, pois pretende analisar a importância de capacitação de fiscais de contrato administrativo de terceirização, por meio do levantamento de opinião.

Para a execução da pesquisa, adotou-se o procedimento técnico pesquisa documental com consulta a contratos feitos pela instituição em análise que envolve a prestação de serviços com alocação exclusiva de mão de obra, bem como as legislações específicas voltadas a área de contratos, fiscalização e capacitação de servidores. Fez-se um levantamento por meio da interrogação direta junto a servidores que exercem a função de fiscal de contrato.

A amostra deste estudo compreende 13 de 18 servidores que desempenham a função de fiscal de contratos de serviços continuados com terceirização de mão de obra que estão em andamento na instituição no ano de 2015.

Adotou-se um questionário como instrumento de coleta de dados, com o objetivo de identificar a opinião dos fiscais de contratos acerca da necessidade de adquirir conhecimentos para o exercício desta função, além de buscar identificar se os mesmos conhecem a legislação que trata da contratação de serviços na Administração Pública e se

durante a prática da fiscalização eles buscam atender as exigências legais. O questionário foi elaborado a partir da revisão de literatura e baseado no modelo aplicado por Marinho (2012), com questões fechadas em sua maioria, dividido em três blocos.

#### 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com os resultados do primeiro bloco pôde-se perceber que em relação ao gênero, 61,54% dos entrevistados pertencem ao sexo masculino, enquanto 38,46% são do sexo feminino. Sobre o nível de escolaridade pôde-se identificar: 69,23% (Especialização *lato sensu* ou Mestrado) e 30,77% (nível médio). Esse resultado pode ser apontado como um fator importante para a pesquisa, tendo em vista que a qualificação profissional contribui positivamente para o desempenho do servidor. Sobre o tempo em que atuam como fiscais de contrato, 61,54% exercem esta função há mais de três anos. Entretanto, embora estejam exercendo a função por um tempo considerável, a maior parte dos entrevistados relatou conhecer pouco a legislação que trata da contratação de serviços terceirizados na Administração Pública.

Quanto à quantidade de contratos sob sua supervisão a maioria (84,62%) fiscaliza somente um contrato. É importante destacar que não há limitação legal quanto o número de contratos que cada servidor pode assumir como fiscal. Contudo, não é recomendável que este quantitativo exceda um contrato por servidor, de modo a garantir a efetiva fiscalização contratual, o cumprimento, por parte do contratado, das obrigações acordadas e impor a adoção de medidas corretivas no tempo oportuno, caso sejam identificadas falhas, conforme orientação do TCU por meio do Acórdão nº 540/2008-P.

O segundo bloco buscou verificar se o participante conhecia as atribuições inerentes à função de fiscal de contrato, conforme recomenda a legislação específica que regulamenta a contratação de serviços na Administração. As ações descritas foram extraídas do Guia de Fiscalização de Contratos, anexo da Instrução Normativa nº 02/2008.

As questões deveriam ser assinaladas conforme a seguinte escala: [1] Nunca, [2] Raramente, [3] Eventualmente, [4] Frequentemente e [5] Sempre. A Tabela 1 apresenta a frequência relativa das variáveis estudadas (razão entre a frequência absoluta e o número total de observações).



Tabela 1- Incidência de respostas de acordo com a escala de frequência - Questões 2.1 a 2.9

Variáveis	Escala de Frequência (%)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.1 Mantém arquivo organizado contendo todas as comunicações realizadas com o preposto ou diretamente com a empresa contratada.	7,69	7,69	7,69	38,46	38,46
2.2 Mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho dos terceirizados.	0,00	0,00	15,38	23,08	61,54
2.3 Verifica se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo.	0,00	0,00	7,69	30,77	61,54
2.4 Confere a documentação que acompanha a nota fiscal antes de atestá-la.	0,00	7,69	0,00	38,46	53,85
2.5 Costuma verificar se a empresa contratada está pagando regularmente os salários e benefícios aos seus funcionários.	0,00	0,00	7,69	23,08	69,23
2.6 Dirige-se diretamente ao terceirizado, determinando alterações na prestação do serviço.	15,38	7,69	30,77	7,69	38,46
Variáveis	Escala de Frequência (%)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
2.7 Dirige-se formalmente ao preposto da empresa, recomendando medidas saneadoras referentes à faltas e/ou ocorrências observadas.	7,69	0,00	0,00	38,46	53,85
2.8 Registra em documento próprio as irregularidades encontradas e as providências determinadas, decorrentes do descumprimento das obrigações pactuadas em contrato.	7,69	15,38	7,69	30,77	38,46
2.9 Acompanha e controla a vigência do contrato e posteriores termos aditivos.	0,00	0,00	7,69	30,77	61,54

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com base nas informações apresentadas, algumas considerações podem ser feitas: em geral, os servidores adotam medidas que estão em conformidade com as atribuições de um fiscal de contratos. Cerca de 80% dos fiscais informou que sempre ou frequentemente mantém listagem atualizada contendo nome, função e local de trabalho dos terceirizados; 92,31% verificam sempre ou frequentemente se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato, bem como acompanham e controlam o prazo de vigência contratual.

Outro ponto positivo está no fato de mais de 92% verificar sempre ou frequentemente se a empresa paga regularmente o salário e os benefícios de seus funcionários. O não cumprimento das normas trabalhistas pode gerar a responsabilidade subsidiária da Administração. É dever do fiscal verificar se os direitos trabalhistas dos empregados estão sendo respeitados. A fiscalização eficiente diminui os riscos inerentes a fiscalização, especialmente os decorrentes do descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas

e previdenciárias. Conforme Santos (2014) ressalta, a responsabilização somente se dá mediante a ausência ou negligência da fiscalização.

Entretanto, algumas fragilidades despertam a atenção. Embora seja um percentual pequeno, 15,38% dos entrevistados revelaram nunca ou raramente manter arquivo contendo as comunicações com o preposto ou diretamente com a contratada. É comum durante a prestação do serviço, a comunicação verbal do problema ocorrido. É importante, no entanto, informar por escrito as falhas ocorridas durante a execução contratual. O registro dessas ocorrências comprovará irregularidades e legitimará a aplicação de sanções, caso os problemas encontrados não sejam solucionados pela empresa.

Também chama atenção o fato de cerca de 70% dos entrevistados terem dito que se dirigem diretamente ao terceirizado quando a Instrução Normativa nº 02/2008, diz expressamente em seu Guia de Fiscalização que devem ser evitadas ordens diretas aos terceirizados e que as solicitações de serviços, reclamações e cobranças devem ser dirigidas ao preposto. Tal constatação corrobora com o relato dos fiscais que disseram conhecer pouco a legislação. Neste sentido, a capacitação pode ser uma oportunidade para orientar os fiscais de contratos de terceirização sobre aquilo que eles podem e devem fazer.

Destaca-se também o fato de 23,07% dos fiscais nunca ou raramente registrarem em documento próprio as irregularidades encontradas e as providências determinadas. De acordo com o §1º, do artigo 67 da Lei de Licitações e Contratos, o fiscal tem a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências verificadas durante a execução contratual e determinar o que for necessário para a regularização das faltas. Contudo, conforme se verifica a prática de registro de ocorrências ainda não está plenamente estabelecida.

A Tabela 2 apresenta o percentual de incidência das respostas obtidas nas questões 3.1 a 3.6 do terceiro bloco do questionário.

Tabela 2: Incidência de respostas de acordo com a escala de frequência - Questões 3.1 a 3.6

Variáveis	Escala de Frequência (%)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
3.1 A instituição oferece oportunidade de aprendizagem e fornece meios para o desenvolvimento de competências.	15,38	53,85	15,38	7,69	7,69
3.2 Participa de eventos externos (cursos, palestras, congressos) voltados à fiscalização de contratos.	61,54	23,08	15,38	0,00	0,00
3.3 Participa de programas internos de treinamento voltados à fiscalização de contratos	76,92	23,08	0,00	0,00	0,00
3.4 Ao desempenhar a função de fiscal minhas decisões são baseadas em experiências vividas e intuição.	15,38	7,69	23,08	30,77	23,08

3.5	Ao desempenhar a função de fiscal minhas decisões são baseadas no meu conhecimento técnico.	15,38	7,69	15,38	38,46	23,08
3.6	Durante a tarefa de fiscalização, quando tenho dúvidas busco informações no setor de contratos da instituição.	7,69	7,69	15,38	23,08	46,15

Fonte: Resultados da pesquisa.

Analisando os dados, na variável “A instituição oferece oportunidade de aprendizagem e fornece meios para o desenvolvimento de competências” (questão 3.1) apenas 7,69% dos profissionais que atuam na fiscalização de contratos acreditam que a instituição sempre oferece oportunidades de aprendizado. Na opinião dos fiscais a instituição não promove, de forma contínua, oportunidades de aprendizagem.

Os resultados obtidos nas questões 3.2 e 3.3 demonstram que é necessário o desenvolvimento de ações que propiciem a capacitação dos servidores designados como fiscais de contratos. Tal necessidade revela-se considerando que 61,54% disseram nunca ter participado de eventos externos voltados à fiscalização de contratos e 76,92% nunca ter participado de programas internos de treinamento voltados à fiscalização de contratos, o que contraria o disposto no inciso II, do artigo 3º do Decreto 5.707/2006.

Nas variáveis 3.4 e 3.5, cujo objetivo foi descobrir como se dava a tomada de decisão do fiscal, 53,85% dos servidores disseram que tomam decisões baseados na experiência e na intuição para resolverem as dificuldades encontradas no dia a dia.

Ao mesmo tempo, 61,54% dos entrevistados disse que suas decisões são baseadas em seu conhecimento técnico. Esses resultados vão de encontro ao que afirma Almeida (2011), para ele devem ser conjugados os conhecimentos profissionais do servidor com a adequada capacitação para o exercício da fiscalização de contratos administrativos. O conhecimento acumulado durante a prática de fiscalização tem sido utilizado como recurso na rotina dos servidores. Entretanto, conforme já constatado anteriormente, é baixa a oferta pela instituição de meios de aprendizagem voltados a fiscalização.

Sobre a assessoria realizada pelo setor de contratos da instituição, 69,23% dos agentes respondeu que sempre ou frequentemente dirige-se ao departamento para esclarecimentos de dúvidas. Essa troca de informações deveria mais ser constante, uma vez que compete ao setor, entre outras atribuições, controlar e executar as atividades inerentes à gestão dos contratos administrativos; arquivar os processos administrativos e de pagamento referentes aos contratos; encaminhar as notas fiscais, após ateste do fiscal, para pagamento; bem como auxiliar o fiscal com instruções pertinentes a execução e fiscalização contratual.

Foram feitas ainda duas questões abertas. Na primeira, quando questionados se haviam recebido algum tipo de capacitação ao serem nomeados para exercer a função de fiscal, a totalidade dos entrevistados respondeu que não houve qualquer tipo de treinamento ou instrução para a função, reforçando a constatação de que a instituição não proporciona meios de aprendizagem no campo da fiscalização de contratos. Já quando questionados se a capacitação poderia contribuir para a melhoria do processo de fiscalização, todos os participantes da pesquisa responderam positivamente. Tal resultado demonstra o interesse dos participantes em receber orientações que possam auxiliá-los no desempenho da função.

Por fim, os fiscais foram confrontados com uma lista na qual deveriam apontar o principal desafio que mais interfere na fiscalização de contratos. Houve um empate nos resultados, 38,46% dos participantes assinalaram a opção “dificuldades para conciliar a função de fiscal de contratos com outras atribuições da sua rotina de trabalho como agente público”. Outros 38,46% escolheram “falta de treinamento e capacitação adequada para o exercício da função de fiscal” como item de preocupação.

As outras opções da lista foram menos citadas pelos entrevistados. Entretanto, não são consideradas menos importantes, também representam pontos de atenção a ser considerados pela instituição. Um dos entrevistados apontou como dificuldade o relacionamento com a empresa contratada. Outros dois indicaram como principal desafio o desconhecimento acerca da legislação que trata do tema. Ao desconhecer o conteúdo da lei, tais entrevistados demonstram não estarem aptos a desempenhar as atividades de fiscalização nos moldes legalmente estabelecidos. A frequência das respostas encontra-se na Tabela 3.

Tabela 3 – Frequência do principal desafio que mais interfere na fiscalização de contratos

	f	fr (%)
Dificuldades para conciliar a função de fiscal de contratos com outras atribuições da sua rotina de trabalho como agente público.	5	38,46
Desconhecimento acerca das cláusulas constantes no instrumento contratual.	0	0,00
Desconhecimento acerca da legislação que trata do tema.	2	15,38
Falta de capacitação e treinamento adequado para o exercício da função de fiscal.	5	38,46
Dificuldades relacionadas à empresa contratada: desorganização, descumprimento das obrigações contratuais, relacionamento com o preposto.	1	7,69
Outros (Especificar).	0	0,00
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Resultados da pesquisa.

O levantamento de campo realizado permitiu a pesquisadora obter importantes respostas para a pesquisa, permitiu identificar a opinião dos fiscais acerca da necessidade de adquirir capacitação, verificar se há na instituição a disponibilização de meios para aprendizagem, conhecer as principais dificuldades enfrentadas no exercício da função.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa objetivou discutir sobre a importância do papel do fiscal de contratos administrativos de terceirização de mão de obra e como ações de capacitação poderiam contribuir para a melhoria do processo de fiscalização. Foi buscado, para tanto, na legislação em vigor e na literatura os principais aspectos relacionados ao assunto em estudo. Pode-se dizer que os objetivos propostos foram atendidos. Contudo, verificou-se que há poucos trabalhos que abordem especificamente a fiscalização de contratos de cessão de mão de obra, embora Almeida (2009) diga que a fiscalização contratual constitui-se em um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea no Brasil.

Após leitura das normas, orientações do Tribunal de Contas, livros e artigos sobre o tema, percebeu-se que a tarefa de fiscalização exige um elevado nível de responsabilidade e cabe ao órgão público preparar o servidor para desempenhá-la.

Nesse sentido, devem ser desenvolvidas pelas entidades públicas ações que visem a capacitação efetiva dos fiscais de contratos, devendo ser estimulada a capacitação periódica do servidor, para que este possa cumprir seu papel com mais segurança e de acordo com as normas legais, para que se atualize acerca das normas e responsabilidades pertinentes a função, para que domine os principais procedimentos envolvidos e também para que haja a troca de experiências.

Em relação à instituição em análise, por meio do levantamento de campo podem ser constatadas algumas fragilidades no processo de fiscalização, tais como o desconhecimento de parte dos servidores acerca da legislação, a falta de registro das ocorrências em livro próprio das irregularidades cometidas pelo contratado e das medidas tomadas, a comunicação direta de fiscais com os funcionários das empresas contratadas.

Os resultados obtidos sinalizam a necessidade de que sejam desenvolvidas ações de capacitação por parte da instituição, proporcionando meios de processos de aprendizagem voltados à fiscalização de contrato administrativo de terceirização, o que pode modificar

comportamentos e ajudar na transmissão de informações aos fiscais para que possam desempenhar corretamente a função que lhes é encarregada. Com base nos dados, pode-se dizer que as fragilidades apontadas pelos fiscais na pesquisa de campo poderiam ser amenizadas se houvesse na instituição um processo contínuo e permanente de capacitação específica voltada à legislação e outros aspectos relacionados ao tema fiscalização de contratos.

A partir dos resultados dessa pesquisa, pode-se pensar na elaboração de um plano de treinamento adequado as reais necessidades dos fiscais, tendo em vista que se o treinando percebe que o treinamento não obterá resultado satisfatório, pouco se pode esperar como resultado do programa de capacitação. Além disso, a realização do levantamento poderá subsidiar a inclusão no Programa de Capacitação Anual da instituição de cursos específicos voltados ao dia a dia do fiscal de contratos.

É preciso salientar que não foi possível o aplicar questionário junto à totalidade dos fiscais, o que pode ser considerada uma limitação do trabalho. Seria importante ouvir a opinião daqueles que não puderam participar da pesquisa, para que seja possível fazer generalizações mais adequadas. Da mesma forma a pesquisa poderia ser ampliada e incluir outras partes envolvidas, como os gestores dos contratos, prestadores de serviço e usuários dos serviços.

Esta pesquisa não esgota o tema em sua totalidade, futuros estudos podem ampliar e aprofundar os resultados obtidos. Por isso sugere-se: expandir os estudos acerca da capacitação de fiscais de contratos terceirizados no serviço público, uma vez que o tema ainda é pouco explorado; replicar em outros tipos de contratos ou em outras instituições públicas a metodologia desenvolvida nesta pesquisa, para ampliar a validade da mesma e por fim, verificar a possibilidade de normatizar por meio de guias explicativos e manuais de apoio os principais procedimentos de fiscalização, baseados na legislação e em experiências práticas.

Por meio da pesquisa, verificou-se que alguns órgãos editaram manuais de fiscalização, com um roteiro de como, quando e de que forma agir para realizar um acompanhamento eficiente da execução do contrato. Entretanto, ainda não é uma realidade nas instituições públicas de ensino superior.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas**, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan./abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Liquidação de despesa e aplicação de penalidades: momentos essenciais da fiscalização de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas**, Brasília, n. 120, p.26-38, jan./abr. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 23 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm)>. Acesso em: 25 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 01 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 jan. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm)>. Acesso em: 01 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)>. Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Acórdão nº 540/2008. Plenário. Ministro Relator: Guilherme Palmeira. Brasília, 02 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2008-04-02;540>>. Acesso em: 11 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331 – TST**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em:

<[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)>.  
Acesso em: 10 set. 2015.

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

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13.ed. São Paulo: Dialética, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.  
MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. ENAP – **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha Furtado; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**. 5.ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2013.