

Explorando Mecanismos de Fiscalização Contratual: Evidências em Órgãos Federais e uma Universidade Federal do estado de Minas Gerais

Exploring Contractual Enforcement Mechanisms: Evidence from Federal Agencies and a Federal University in the State of Minas Gerais

Explorando Mecanismos de Ejecución Contractual: Evidencias en Agencias Federales y una Universidad Federal en el Estado de Minas Gerais

Recebido: 19/07/2022 | Revisado: 30/07/2022 | Aceito: 10/08/2022 | Publicado: 19/08/2022

Juliana Aparecida Vaz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8811-1765>
Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Brasil
E-mail: juliana.vaz@uftm.edu.br

Elder Vicente de Paulo Sobrinho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7735-6732>
Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Brasil
E-mail: elder.sobrinho@uftm.edu.br

Ana Claudia Granato Malpass

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6487-1225>
Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Brasil
E-mail: ana.malpass@uftm.edu.br

Resumo

Este artigo teve como objetivo investigar e analisar os mecanismos utilizados na fiscalização de contratos públicos de uma Universidade Federal em Minas Gerais e de alguns órgãos públicos federais e perante os resultados desenvolver uma ferramenta customizada que proporcione segurança, eficiência, capacitação, interação e produtividade. Uma gestão eficiente dos recursos públicos é um princípio básico para atingir os interesses de uma sociedade. O estudo teve como método consulta e aplicação de questionário qualitativos com perguntas abertas e fechadas respectivamente, junto aos entes pesquisados, bem como pesquisa secundária de trabalhos relacionados ao tema e legislação vigente para a análise dos dados. Os resultados apontam: a) deficiência no processo de capacitação e gestão fiscal; b) necessidade de modernizar as ferramentas utilizadas desde os últimos 10 anos, para registrar a fiscalização c) envolvimento baixo ou inexistente dos fiscais quanto à coleta da avaliação do público que utiliza o objeto contratado. Diante dos resultados apresentados será desenvolvido um software de apoio fiscal com foco na gestão de contratos que poderá ser utilizado pelas Universidades públicas federais ou outros órgãos públicos federais.

Palavras-chave: Fiscalização de contratos públicos; Órgãos públicos federais; Capacitação; Registros.

Abstract

This article aimed to investigate and analyze the mechanisms used in the inspection of public contracts of a Federal University in Minas Gerais and of some federal public agencies and, in view of the results, to develop a customized tool that provides security, efficiency, training, interaction and productivity. An efficient management of public resources is a basic principle to achieve the interests of a society. The study employed consultation and application of a qualitative questionnaire with open and closed questions, respectively, with the researched entities, as well as secondary research of studies related to the theme and current legislation for data analysis. The results point to: a) deficiency in the process of training and fiscal management; b) need to modernize the tools used since the last 10 years, to register the inspection c) low or non-existent involvement of inspectors regarding the collection of the evaluation of the public that uses the contracted object. In view of the results presented, a fiscal support software will be developed with a focus on contract management that can be used by federal public universities or other federal public agencies.

Keywords: Supervision of public contracts; Federal public agencies; Training; Records.

Resumen

Este artículo tuvo como objetivo investigar y analizar los mecanismos utilizados en la inspección de contratos públicos de una Universidad Federal de Minas Gerais y de algunas agencias públicas federales y, en vista de los resultados, desarrollar una herramienta personalizada que brinde seguridad, eficiencia, capacitación, interacción y productividad. Una gestión eficiente de los recursos públicos es un principio básico para lograr los intereses de una sociedad. El estudio tuvo como método la consulta y aplicación de un cuestionario cualitativo con preguntas abiertas y cerradas,

respectivamente, con las entidades investigadas, así como una pesquisa secundaria de trabajos relacionados con el tema y la legislación vigente para el análisis de datos. Los resultados apuntan a: a) deficiencia en el proceso de formación y gestión fiscal; b) necesidad de modernizar las herramientas utilizadas desde los últimos 10 años, para registrar la inspección c) baja o nula participación de los inspectores en cuanto a la recolección de la evaluación del público que utiliza el objeto contratado. En vista de los resultados presentados, se desarrollará un software de apoyo fiscal con enfoque en la gestión de contratos que pueda ser utilizado por las universidades públicas federales u otras dependencias públicas federales.

Palabras clave: Supervisión de los contratos públicos; Organismos públicos federales; Formación; Registros.

1. Introdução

A contratação de serviços terceirizados, na esfera pública no Brasil, para executar atividades acessórias tem sido cada vez mais pactuadas, por meio de contratos, ficando por competência pública aquelas tituladas como exclusivas e típicas, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (Brasil, 1967, decreto-lei nº 200 § 7º do art. 10).

Em decorrência disso nasce a tarefa de fiscalizar contratações terceirizadas, monitorando sua execução. A Instrução Normativa n. 5 (Brasil, 2017), define as atividades de fiscalização de contratos como um conjunto de ações que afere o cumprimento do serviço contratado, acompanha a execução das obrigações pactuadas assegurando o cumprimento das cláusulas e a solução de problema relativos ao contrato.

Identificar necessidades da sociedade, produzir resultados que atinjam tais anseios, saber ouvir e consultar aqueles que pagam impostos e têm seu dinheiro investido em serviços, deve ser o foco principal de uma gestão pública eficiente. Saber utilizar os recursos financeiros arrecadados requer uma gestão fiscal capacitada e segura em suas funções, pois seus atos possuem impacto direto no desenvolvimento socioeconômico de um país. O público clama, junto a gestão pública, o melhor atendimento de suas necessidades sociais, utilizando com eficiência os recursos e transparecendo seus atos (Motta, 2013).

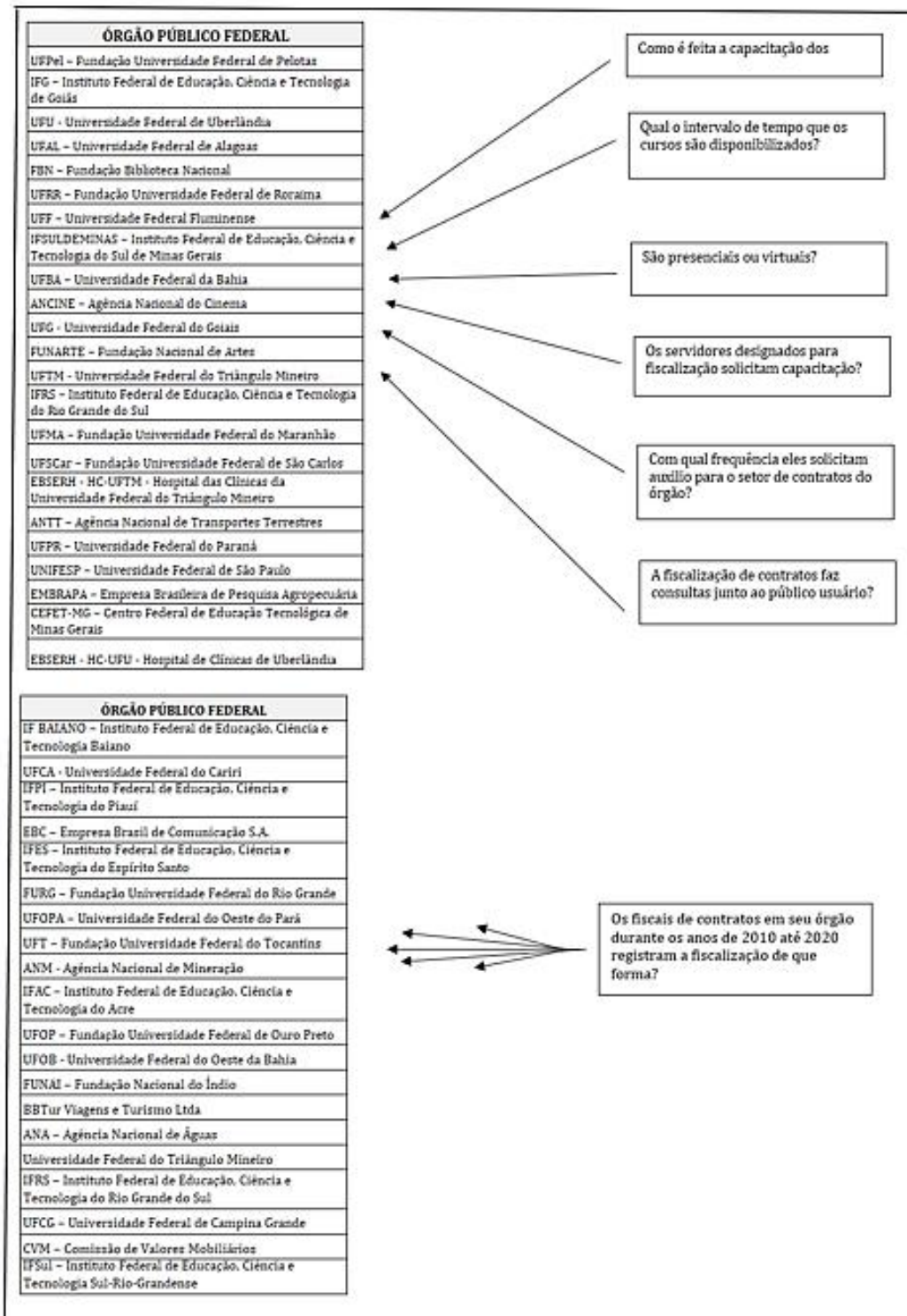
Ocorre que, muitas vezes, o servidor não tem uma capacitação adequada disponível, que o prepare para atuar nos ritos fiscais com eficiência, inovação, sabedoria e segurança, garantindo o bom uso do dinheiro público. Assim ações constantes e ferramentas específicas que promovam conhecimento para os fiscais é primordial para o controle da execução contratual.

O objetivo deste artigo foi identificar os mecanismos utilizados na fiscalização de contratos, de alguns órgãos federais, discriminados na seção metodologia, por meio de consulta realizada pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (*e-SIC*), bem como aplicação de questionário com fiscais da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (Uberaba-MG), por meio do *Google Forms*. Para o desenvolvimento deste estudo optou-se por averiguar questões relacionadas: forma de registros de fiscalização, meios de capacitação, intervalos de capacitação, frequência que os fiscais solicitam auxílio técnico, e ainda, como os fiscais realizam consultam junto aos usuários que usufruem dos objetos de contratação. Neste contexto este estudo fomenta além de identificar o cenário fiscal federal, que será a base para o desenvolvimento de um *software* de apoio fiscal com foco na gestão, contribuindo na transformação e inovação tecnológica do setor público.

2. Metodologia

Para este estudo realizou-se dois levantamentos de dados, o primeiro junto à órgãos federais (Figuras 1), no período de fevereiro/2021 a março/2021, por meio da plataforma *Fala-BR* de acesso à informação *e-SIC*, utilizando uma abordagem qualitativa descritiva que caracteriza certa população ou fenômeno, correlacionando variáveis e sua natureza, sem o crivo de explicá-los mesmo que possam ser utilizados de base para explicações (Vergara, 2004).

Figura 1 – 23 órgãos federais com 6 perguntas abertas e 20 órgãos federais com 1 pergunta aberta.



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Com os primeiros dados coletados estes foram categorizados, inspirados na metodologia de Henkel (2017), utilizou-se planilha eletrônica para registrar os dados. Para a categorização das respostas procedeu-se com a leitura de cada resposta fazendo uma análise semântica, e posterior codificação categorizando as variáveis qualitativas politômicas nominais identificadas que discriminam o ambiente de fiscalização dos órgãos consultados.

No segundo levantamento de dados, no período de maio/2021, foi feita uma pesquisa exploratória descritiva com

questionário composto de 11 perguntas fechadas, junto a 148 fiscais da Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM em Minas Gerais (Figura 2), dos quais 67 participaram. As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (Gil, 2002, p. 42), em complemento segundo Richardson (1989, p. 281): “A pesquisa exploratória procura conhecer as características de um fenômeno para procurar explicações das causas e consequências de dito fenômeno”. Os resultados foram tabulados em uma planilha eletrônica sobre os mecanismos de fiscalização na universidade.

Figura 2 – Perguntas realizadas junto aos fiscais da UFTM.

- 1- Nomeado fiscal recebeu curso de capacitação?
- 2- Nomeado fiscal até dezembro de 2020 quantas vezes participou de capacitação?
- 3- Com qual frequência que recebe capacitação?
- 4- Como se sente na avaliação e registro diários e mensais da execução do contratado?
- 5- Você faz solicitação de informação/auxílio sobre contratos?
- 6- Com que frequência faz consulta com o público usuário?
- 7- Como realiza a consulta com fiscal usuário?
- 8- Quais as formas como registra e acompanha a fiscalização?
- 9- Quais obstáculos enfrentados na fiscalização?
- 10- Gostaria de ter ferramenta tecnológica que forneça capacitação?
- 11- Gostaria de ter ferramenta tecnológica que auxilie acompanhar a execução do contrato?

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Desse modo com os levantamentos de dados obteve-se informações necessárias e suficientes para expor os ritos atuais de fiscalização dos entes pesquisados. Os resultados tabulados foram tratados juntamente com pesquisa secundária sobre o tema e permitiram consolidar os principais problemas e deficiências na fiscalização de contratos.

3. Resultados e Discussão

3.1. Atualidade da fiscalização pública

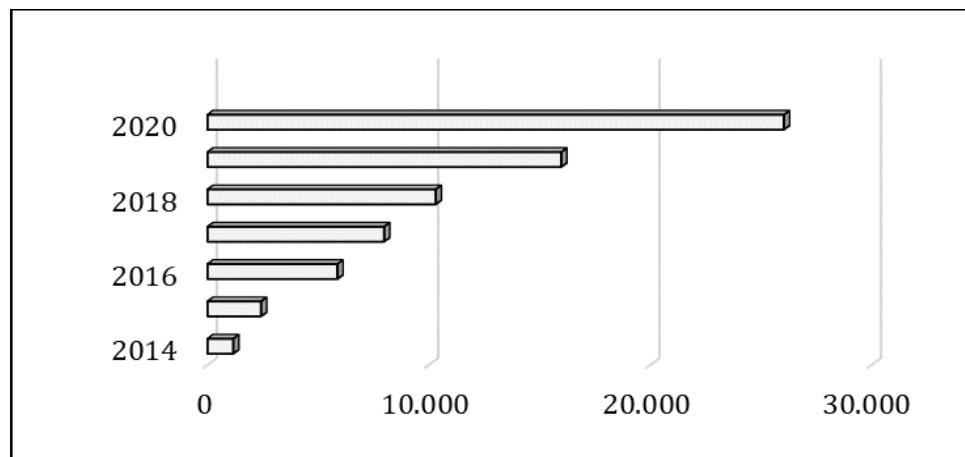
Na Administração Pública ao promover a materialização das necessidades de bens/serviços, deve-se seguir um universo de ritos processuais desde a requisição do bem/serviço até sua execução e pagamento. Neste contexto, emerge a figura denominada fiscal, que é um servidor designado para aferir a execução do contratado e autorizar o pagamento. Nomeado fiscal o servidor não pode recusar a função, por não ser um ato ilegal, 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 como preconiza a (BRASIL, 1993).

Conforme verificado no portal de compras do governo: [comprasnet contratos](https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/comprasnet-contratos)¹ (Figura 3) as contratações públicas

¹ <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/comprasnet-contratos>

terceirizadas seguem aumentando a cada ano: em 2018 foram 10.303 contratos, em 2019 atingiu o patamar de 15.975 contratos e em 2020 chegou ao quantitativo de 26.034 contratos assinados. Esses dados mostram que a cada ano é maior o envolvimento de fiscais no controle dos recursos públicos, bem como na fiscalização dos contratos.

Figura 3 – Contratação Federal Anual.



Fonte: Comprasnet Contratos (2021).

Ocorre que o servidor nem sempre está preparado para tal função, e necessita de cursos/ferramentas para auxiliá-lo em uma fiscalização plena e correta dos gastos públicos investidos, além de evitar uma responsabilização fiscal em decorrência de falhas. Fiscalizar é acompanhar e atestar a execução das obrigações previstas nas cláusulas contratuais realizadas, pelo contratado, de forma correta (Pereira Junior & Dotti, 2011).

A IN no. 5 norteia quanto aos ritos do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, trouxe modelos padronizados para editais, contratos e pagamento por meio do Índice de Medição por Resultado – IMR, que mede o percentual do serviço prestado para fins de adequação de pagamento, orientando assim os envolvidos no processo desde o início de aquisição de bens e serviços (BRASIL, 2017).

Em uma pesquisa sobre a fiscalização de uma Instituição Federal de Ensino Superior em Minas Gerais, os autores são conclusivos (Quadro 1), sobre o despreparo, fragilidade fiscal e a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento da competência dos agentes públicos que monitoram contratos de serviços terceirizados (Marinho et al., 2018).

No estudo de Pires e Oliveira (2020), que analisa a fiscalização de contratos de duas instituições federais de ensino (Universidade Federal de São João Del Rei e Universidade Federal de Lavras), os autores concluem que os pontos de dificuldades e desafios são os mesmos para ambas as universidades, sendo: o entendimento da legislação, a falta de capacidade contínua, sobrecarga de trabalho e ausência de setor que ajuda a sanar dúvidas. Já sobre o envolvimento do público usuário, uma pesquisa aponta que no levantamento feito com 41 universidades federais para contratos terceirizados de limpeza predial que, apenas uma instituição envolve a sua comunidade na avaliação de satisfação dos usuários, permitindo assim, que a comunidade opine sobre a limpeza dos ambientes (Santos, 2014). Com tal constatação fica evidente a falha fiscal, visto que tal avaliação está prevista, à época da pesquisa, na Instrução Normativa n. 2 que foi revogada pela Instrução Normativa n. 5 (BRASIL, 2017).

Quadro 1 - Rotina fiscal Instituição Pública Federal MG.

	Nunca faz	Frequentemente faz	Raramente faz	Eventualmente faz	Sempre faz
Intervenção e correção na execução contratual	37,5%	12,5%	25%	25%	0%
Comunicação com Preposto para sanar ocorrências e falhas	0%	12,50%	50%	12,50%	25%
Verificação se o Contratado está pagando regularmente seus funcionários	12,50%	0%	12,5%	50%	25%
Interferência direta ao funcionário terceirizado na forma de prestação do serviço	25%	12,50%	0%	12,50%	50%

Quanto aos mecanismos de aprendizagem de fiscalização com funcionalidade para aquisição externa de conhecimento, aquisição interna de conhecimento e manuais de procedimento na fiscalizaram apontados como **insatisfatórios**.

As principais necessidades de **aprimoramento em aprendizagem para os fiscais foram identificadas**: ter conhecimento de normas legais para contratação e fiscalização pública de terceirização; conhecer as atribuições e responsabilidades do fiscal; registrar as irregularidades cometidas na execução do contrato e providências a serem tomadas; utilizar mecanismos de controles para auxiliar no acompanhamento do contrato.

Fonte: Adaptado de Marinho et al. (2018).

3.2 Tecnologia em Prol do Serviço Público

Com o avanço da tecnologia na vida cotidiana das pessoas, a sociedade demanda por inovações tecnológicas, ideias novas, novos procedimentos se não ideias disruptivas. Inovação tecnológica não é mais uma busca exclusiva do universo de corporações privadas com objetivo de atingir resultados lucrativos, a busca por inovação tecnológica tem sido também uma requisição incessante nas esferas governamentais públicas com foco na melhoria de suas funções, entrega de resultados ou mesmo na gerência de seus recursos. Cada vez mais, o caminho pela governança digital tem ganhado espaço e aumenta a necessidade por repensar o cotidiano por meio de inovação com a utilização eficiente de recursos, de transparência, de resultados, dos mecanismos, dos controles sociais e nas pessoas, tornando-se uma meta.

Na vertente por transformação e inovação no serviço público, estudos apontam uma mudança nas governanças públicas de outros países, apontando que tais governos estão buscando incluir de forma inteligente a tecnologia e a participação do cidadão de forma a influenciar nas decisões públicas com foco em um melhor desenvolvimento do governo público. Como exemplo, o governo dos Estados Unidos utiliza a análise de dados da população para solucionar problemas de serviço na saúde pública. Já o governo Finlandês utiliza de crowdsourcing² (em tradução livre multidão terceirizada), para reformular leis com a participação da população local. Os governos da França e da Irlanda utilizam o apoio de assembleias cidadãs, que são compostas por cidadãos escolhidos aleatoriamente, para a resolução de problemas. No Brasil existe o aplicativo “Mudamos” que coleta assinaturas da população para projetos de lei (Orlandi, 2020).

De acordo com Carr et al. (2020), a confiabilidade pública no governo é uma preocupação e responder às indagações da sociedade em uma página pública por exemplo é mais eficiente do que responder várias vezes por meio de vários telefonemas. Em matéria na Revista Correio Braziliense (Bosco, 2020), especialistas afirma que “a inteligência de um grupo é proporcional à sua diversidade (...) julgamentos mais eficientes aumentam com a diversidade”.

Conforme levantamento, junto aos órgãos federais verifica-se na (Tabela 1), que dos 23 órgãos públicos consultados,

² Crowdsourcing: Consiste em usar interação coletiva e voluntária (especialmente pela internet) para soluções de problemas.

dez utilizam cursos ofertados por órgãos públicos para capacitar o fiscal e sete contratam empresas privadas. Muitos órgãos não detêm conhecimento suficiente para conduzir internamente cursos e nem recurso financeiro para contratar capacitação, pois mesmo cursos ofertados por órgãos públicos demandam gastos financeiros (inscrições, passagens, hospedagem, etc.) por parte dos demandantes e quando a oferta de capacitação advém de empresas privadas os custos com tal investimento podem iniciar nos patamares de dois mil reais por participantes.

Tabela 1 - Sobre disponibilidade de capacitação.

Como a capacitação é disponibilizada	Qtde	%
<i>Órgãos Consultados</i>		
curso de órgãos públicos	10	37%
curso empresa privada contratada	7	26%
sob demanda do servidor	5	18%
curso do próprio órgão	4	15%
não respondeu	1	4%

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Já na UFTM em se tratando de capacitação, conforme a Tabela 2, verifica-se que 53 fiscais não receberam capacitação ao serem nomeados fiscais e 38 afirmam que até dezembro/2020 nunca receberam capacitação. Uma fiscalização eficiente provém da capacitação. Sem capacitação, as atividades serão exercidas por impulso, com enorme possibilidade de não dar certo (Reis 2018, p.18). Ainda sobre a temática de capacitação “a falta de pessoal, em quantidade e com capacitação de conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual, é um dos pontos mais críticos do Poder Público” (Hahn, 2011 p. 12).

A má gestão e ineficiência fiscal é ainda constatada no Tribunal de Contas da União – Plenário, a equipe de auditoria identificou que em 2018 de um total de 38 mil obras no Brasil, 14 mil foram paralisadas e dentre as causas, 47% dessas obras paradas estão relacionadas a motivos técnicos. Dentre os efeitos, são cerca de dez bilhões de reais investidos em obras paradas sem benefícios para a sociedade e desperdício de recurso. Restou como orientação da auditoria a busca por melhoria e busca de boas práticas na gestão de contratos (Tribunal de Contas da União, 2019).

Tabela 2 - Sobre recebimento de capacitação.

Recebeu capacitação	Qtde	%
<i>UFTM</i>		
não recebi	53	79%
durante a execução do contrato	10	15%
antes do contrato iniciar	4	6%
Até dez/20 participou capacitação	Qtde	%
0 vez	38	57%
1 vez	22	33%
3 vezes	3	4%
2 vezes	2	3%
Mais de 5 vezes	2	3%

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Quanto ao tempo, frequência em que cursos de capacitação são disponibilizados, a pesquisa mostra que oito instituições alegam não praticar uma frequência contínua, e sete responderam que realizam capacitação anual com os fiscais. Já na UFTM³ foi possível verificar que 34 fiscais alegaram que desde suas nomeações como fiscais, nunca receberam capacitação e 29 classificam como rara a frequência que recebem curso de capacitação. A fiscalização de contrato é uma atividade muito complexa, de grande responsabilidade com impacto direto no funcionamento e gestão orçamentária pública. Os dispositivos legais de contrato têm alta frequência de atualização e pode-se verificar que a capacitação fiscal não caminha no mesmo ritmo, deixando lacunas de informação em aberto comprometendo o desempenho fiscal. Isso também ocorreu na UFTM, a informação se deu em virtude ao acesso aos autos do processo de contratação, conforme apuração feita no setor de contratos, foi identificado pagamentos indevidos no período de janeiro/2018 a março/2019 a uma empresa contratada que chegou ao montante de R\$ 243.108,50 em decorrência da não aplicação da Lei 13.467 (Brasil, 2017), que alterou a consolidação das leis do trabalho. Após a identificação da não aplicação da lei supracitada, em maio/2019 foi feito o processo de ressarcimento à universidade, do valor devido ao erário.

Conforme a Tabela 3, na UFTM, quanto a avaliação e registro diários e mensais da execução do contratado, 29 fiscais afirmam que buscam auxílio para realizar avaliação da execução contratual. Dos órgãos consultados oito denominaram como frequência média a busca por auxílio que os fiscais fazem, seja por informações ou seja por dúvidas de fiscalização. Outros sete fiscais denominaram como frequência alta suas buscas por auxílio junto a unidade de contratos.

Tabela 3 – Avaliação e registros da execução do contratado.

Avaliação e registro	Qtde	%
<i>UFTM</i>		
Busca auxílio para fazer a avaliação e registro	29	44%
Se sente seguro	20	31%
Se sente inseguro	16	25%
Solicita informação do contrato	Qtde	%
Média	8	35%
Alta	7	30%
Baixa	6	26%
Não respondeu	2	9%

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Segundo a Instrução Normativa n. 5 (BRASIL, 2017) em seu artigo 43:

O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Parágrafo único. Ocorrendo a situação de que trata o caput, observado o § 2º do art. 42, a Administração deverá providenciar a

³

<https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGFsSkFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZllMa25YaklsN0IFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTIFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUhcUXhXdlld4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZycWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUm4N25ZOENPbVRIOW5lWVkwRG44RUlrcjhVME5lYkFV&secret=uftm>

qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Conforme identificado na pesquisa tem-se que 12 instituições afirmam que os fiscais solicitam cursos para se capacitarem, evidenciando a necessidade por frequência constante de conhecimento.

Outro fato levantado na pesquisa trata do envolvimento do público quanto à avaliação dos serviços/bens contratados. Na Tabela 4, verifica-se que 11 das instituições informam que não realizam pesquisa de satisfação junto ao público usuário e na UFTM e 32 fiscais apontam frequência baixa e 15 não fazem esse tipo de pesquisa.

Tabela 4 – Realização de consulta junto ao fiscal público usuário.

Faz consulta com fiscal usuário	Qtde	%
<i>Órgãos Consultados</i>		
Sim	11	48%
Não respondeu	5	22%
Informalmente	3	13%
Para contratos da IN5	2	9%
sim	2	8%
Frequência consulta fiscal usuário	Qtde	%
<i>UFTM</i>		
Baixa	32	48%
Média	17	25%
Não faço	15	22%
Alta	3	5%

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Ainda na pesquisa realizada na UFTM, constatou-se que 41 fiscais quando realizam a consulta com o fiscal público usuário não documentam formalmente os resultados. Os interesses individuais do gestor público podem não estar em comunhão aos interesses da coletividade, pois o gestor pode acabar por tomar decisões que priorizem seu interesse pessoal (Buchanan & Tullock 1962, apud Silva & Crisóstomo, 2019).

Deve-se destacar ainda o que preconiza a Instrução Normativa n. 5 (2017), em seu artigo 40:

(...)

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Nota-se que nos entes pesquisados, a fiscalização em sua maioria não realiza a coleta de avaliação junto ao público usuário, mesmo sendo uma previsão legal. Na Administração Pública Gerencial o destaque consiste no cidadão e nos resultados que intimam do gestor público a eficiência, transparência, qualidade na prestação de seu serviço, bem como no exercício de suas funções (Bresser-Pereira, 1998, apud Slomski et al., 2010).

Conforme a Tabela 5, constata-se que no período de 2010 até 2020, os fiscais registraram a fiscalização em planilhas eletrônicas e de forma manual em papel. Na UFTM tais resultados também são predominantes.

Tabela 5 – Mecanismos de registro da fiscalização.

Quais mecanismos de registro	Qtde	%
<i>Órgãos Consultados</i>		
Planilha eletrônica/Excel	12	32%
Manualmente	9	24%
Edito de texto/Word	4	11%
Via e-mail	4	11%
Meios eletrônicos (SEI/SIASG)	4	11%
Não respondeu	3	8%
Via telefone	2	3%
Como registra a fiscalização	Qtde	%
<i>UFTM</i>		
Planilha eletrônica/Excel	49	62%
Manualmente	15	19%
Edito de texto/Word	13	16%
<i>Software</i>	2	3%

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

De acordo com a Lei 14.133, o representante da Administração poderá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, (BRASIL, 2021). Entretanto, é evidente a fragilidade dos mecanismos que os fiscais estão utilizando, planilhas são fáceis de serem deletadas, não integram com outros sistemas, quem utiliza pode usar versões erradas ao preencher dados, a escrita pode ser ilegível, demandam maior tempo de preenchimento, além de não possibilitarem a interação com a população envolvida. Segundo Sispro (2017), a planilha de gestão tem seu mundo próprio, na qual erros ficam ocultos em fórmulas, difíceis de serem localizados, e acabam se propagando pela planilha e gerando resultados incorretos, o que traz com que frequentemente se questiona a integridade da informação, gerando insegurança.

É sabido que compete ao fiscal prover os registros de acompanhamento da execução do contrato, tais anotações são responsáveis por nortear a autorização do pagamento do serviço prestado. Ocorrendo alguma negligência, tem-se como efeito danos ao erário e a responsabilização do fiscal, previsto no art.82 da Lei 8.666 (BRASIL, 1993):

Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Desta forma, fica clara a necessidade de modernizar e otimizar as ferramentas utilizadas pelos fiscais, proporcionando maior eficiência, integração, automatização dos fluxos, segurança no desempenho e controle da fiscalização.

A partir da análise da Tabela 6, é possível observar que os fiscais da UFTM apontam como principais obstáculos na fiscalização a falta de capacitação constante, seguida de tomar conhecimento de alteração na legislação e os meios de registro da fiscalização. Assim a Administração Pública tem o dever de subsidiar meios que auxiliem os servidores nomeados para exercerem atividades como fiscal de contrato, principalmente porque na maioria das situações o servidor nomeado para ser fiscal

acumula também atividades advindas de seu cargo como servidor público. Tal sobrecarga de funções pode impedir que ele exerça com eficiência suas funções.

Tabela 6 – Obstáculos enfrentados na fiscalização.

Obstáculos na fiscalização	Qtde	%
<i>UFTM</i>		
Falta de capacitação constante	41	34%
Tomar conhecimento de alteração da legislação	39	33%
Conciliar tempo para executar atividades do cargo com fiscalização	24	20%
Os instrumentos atuais para registrar fiscalização	15	13%

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Perguntado junto aos fiscais da UFTM sobre ter uma ferramenta tecnológica que auxilie na capacitação, bem como no acompanhamento da execução contratual, 62 fiscais, de um total de 63 fiscais, responderam que gostariam de ter tal ferramenta. Utilizar ferramentas próprias para a gestão é o primeiro passo para otimizar as atividades em um processo. Segundo Sleight (2000, p.7): “Nenhuma organização pode se dar ao luxo de ignorar a ferramenta que vitaliza o mundo moderno. Todas as ferramentas que foram construídas no decorrer do desenvolvimento da história das organizações trazem algum tipo de benefício para o processo produtivo, mesmo que não sejam implantadas na sua íntegra”.

Os *softwares* estão cada vez mais em evoluções e presentes em diversas atividades sejam elas simples ou complexas (Prikladnicki et al., 2014). A utilização de *softwares* como ferramentas tecnológicas abarcam uma série de benefícios em rotinas diárias. Na busca por inovação no setor público brasileiro quanto a oferta de softwares de fiscalização de contratos públicos procedeu-se com busca na base INPI com as palavras-chave “fiscalização” e “contratos” e “públicos” que gerou 0 resultados; para “fiscalização” e “contratos” gerou 1 resultado; e somente “fiscalização” que gerou 29 resultados, porém a temática da maioria destes documentos não está relacionada diretamente a fiscalização de contratos da forma que objetiva a pesquisa em tela.

4. Considerações Finais

O presente artigo analisou o cenário atual de fiscalização de contratos na UFTM, bem como de alguns órgãos federais, e fica patente a necessidade de proporcionar de forma contínua conhecimento técnico em relação a fiscalização, bem como modernizar a rotina fiscal, visto que a fiscalização em sua maioria está sendo realizada em planilhas eletrônicas ou de forma manual desde os últimos 10 anos. Ainda foi possível observar que nos entes pesquisados é necessário um maior incentivo quanto ao envolvimento de suas comunidades nas avaliações dos objetos contratados. A modernização de atividades principalmente por meio de dispositivos tecnológicos customizados tendem a simplificar a gestão de tarefas, proporciona maior clareza de rotina, dados consolidados, rapidez nos fluxos, segurança e melhor interação entre os envolvidos permitindo maior transparência e inovação na qualidade de processos do serviço público junto à sociedade.

Assim, mediante os indicadores levantados, os autores pretendem em um trabalho futuro, desenvolver um software de apoio a fiscais de contrato com módulos de capacitação técnica, interação com público usuário, bem como módulos de rotina operacional.

Referências

- Bosco, N. (2020). Especialistas contam como a tecnologia melhora as políticas públicas na semana da Inovação promovida pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. *Revista Correio Braziliense*. <https://www.correio braziliense.com.br/brasil/2020/11/4889247-especialistas-contam-como-a-tecnologia-melhora-as-politicas-publicas.html>
- Brasil (1967). Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de fevereiro de 1967.
- Brasil (1993). Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de junho de 1993.
- Brasil (2017). Instrução Normativa 05 de 26 de maio de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de maio de 2017.
- Brasil (2021). Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 de abril de 2021.
- Bresser-Pereira, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*, (34ª. ed.): Enap, 1998.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Carr, C., Warner, B., Jordan-Detamore, G., & O'Malley, O. (2020) *The Guide to Remote Community Engagement*. <https://medium.com/the-guide-to-remote-community-engagement/community-engagement-and-social-media-8b5164a8486f> .
- Gil, (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (4a ed.) São Paulo: Atlas, p. 42, 2002.
- Hahn, S. J. (2011). A responsabilidade dos fiscais dos contratos administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar. https://issuu.com/andrezadefigueiredo/docs/a_responsabilidade_dos_fiscais_dos_
- Henkel, K. (2017). A categorização e a validação das respostas abertas em surveys políticos. *Opinião Pública*, 23, 786-808. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233786>
- Marinho, R. C. P., Andrade, E. P., Marinho, C. R. P., & Motta, E. F. R. O. (2018). Fiscalização de Contratos de Serviços de Terceirizados: desafio para a universidade pública. *Gestão & Produção*, 25444-457. <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>
- Motta, P. R. de M. (2013). O estado da arte da Gestão Pública. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 53, 82-90.
- Orlandi, A. P. (2020). Conversa com Tiago Peixoto “Aprimorar a democracia com mais democracia”. Goethe Institut. <https://www.goethe.de/ins/br/pt/kul/sup/trd/ine/22051172.html>
- Pereira Júnior, J. T., & Dotti, M. R. (2011). A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, 10, 9-26. <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/3207>
- Pires, A. M. O. S., & Oliveira, K. P. (2020). Supervision of contracts: A look at the performance of contract inspectors from two federal universities in Minas Gerais. *Research, Society and Development*, 9, e932997714. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i9.7714>
- Priklandnicki, R., Willi, R., & Milani, F. *Métodos Ágeis para Desenvolvimento de Software*. Bookman, 2014.
- Reis, R. B. (2018). *Negócio Público*. Curitiba. Maio Negócios Públicos do Brasil. ISSN 19842589.
- Richardson, R. J. (1989). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1989.
- Santos, F. B. (2014) Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41966>
- Silva, C. R. M. da., & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53, 791-801.
- Sispro (2017). O que pode dar errado ao usar planilhas na gestão? <https://www.sispro.com.br/o-que-pode-dar-errado-ao-usar-planilhas-na-gestao/#:~:text=Isto%20porque%20consideram%20que%20trabalhar,v%C3%AAAm%20acompanhadas%20de%20seguran%C3%A7a%20fr%C3%A1gil>
- Sleight, S. (2000). *Como usar a tecnologia de informação*. (2ª. ed.): Publifolha, 2000.
- Slomski, V., Camargo, G. B. D., Amaral F., Antonio C. C. do., & Slomski, V. G. (2010). A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 44, -937.
- Tribunal de Contas da União (2019)., Acórdão 1079/2019. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1.079%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/6/%2520>
- Vergara, S. C. (2004). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (5a ed.): Atlas, 2004.