

# **OS FISCAIS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA PERSPECTIVA EM RELAÇÃO À EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A BUSCA POR EMPREGOS DIGNOS**

*Alison Will Nass<sup>1</sup>, Roberlei Aldo Queiroz<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Acadêmico do Curso de Direito, Campus Curitiba/PR, Universidade Cesumar – UNICESUMAR. Bolsista PIBIC/ICETI-UniCesumar. [alison17willnass@gmail.com](mailto:alison17willnass@gmail.com)

<sup>2</sup>Orientador. Doutor, Mestre e Especialista em Direito, Docente da Universidade Cesumar – UNICESUMAR. [roberleiqueiroz@gmail.com](mailto:roberleiqueiroz@gmail.com)

## **RESUMO**

A presente pesquisa visa compreender as principais funções dos fiscais de contratos administrativos, de modo a identificar a importância dessas atividades para a Administração Pública alcançar o princípio da eficiência, bem como, contribuir com a atuação privada, gerando empregos dignos aos trabalhadores terceirizados. Pois, o estudo, além de auxiliar o gestor público em suas funções, contribui com os empresários que participam de licitações públicas, pois acarretam mais segurança jurídica quando o agente público está bem instruído e preparado para o exercício de suas funções. Ademais, destacou-se as principais pesquisas bibliográficas que embasaram o estudo referente à fiscalização de contratos administrativos de mão de obra. Com o fulcro em atender os objetivos da pesquisa, algumas indagações foram realizadas em busca de possíveis respostas, para auxiliar e consolidar o referencial teórico encontrado. Por conseguinte, para alcançar os fins almejados nesta pesquisa, utilizar-se-á, no tocante à metodologia, o modo de pesquisa de natureza básica. Em que, o produto final será analisar as informações coletadas na doutrina, jurisprudência e legislação pertinente ao assunto para se alcançar aspectos mínimos de boas práticas na Administração Pública no processo de contratação de mão de obra terceirizada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contratação Pública; Fiscalização Técnica e Administrativa; Gestor Público; Terceirização.

## **1 INTRODUÇÃO**

A pesquisa está alicerçada na análise da constante terceirização de mão de obra dos serviços públicos de modo geral, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal. Essa tendência é observada por diversos pesquisadores, com perspectivas negativas e outras positivas.

Quanto aos aspectos negativos da terceirização, podem ser citados: precarização salarial; impossibilidade de o trabalhador adquirir a estabilidade no serviço público; possibilidade de contratação de profissionais desqualificados, caso o Termo de Referência do contrato não possua exigências específicas.

Por outro lado, dentre os principais pontos positivos, destacam-se: celeridade da contratação, bem como a substituição de funcionários que demonstrem incompatibilidade para as funções; redução de gastos com pessoal; geração de novos empregos e consequentemente aumento da arrecadação do Governo com impostos na área de serviços (TERRA, 2019).

Em atenção as funções dos fiscais e a correlação que este trabalho possui com o princípio da eficiência, vale observar que a Constituição Federal, com a Emenda nº 19 de 1998 inseriu ao “caput” do art. 37, tal princípio como um dos nortes da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto ao título da pesquisa, sua inspiração foi originada do subitem 2.1 do capítulo 2 do trabalho de mestrado da pesquisadora Pâmela Cristina Criado, publicado pela Universidade Federal Fluminense em 2020, com o título da dissertação: “Programa de desenvolvimento de competências para fiscais de contratos administrativos”.

Assim, ao analisar os estudos científicos sobre o assunto, a legislação pertinente e comparar os dados com os obtidos na pesquisa, espera-se responder as indagações sobre o assunto com o máximo de clareza possível. Contribuindo, assim, tanto com a atuação pública como privada. Pois, a pesquisa, além de auxiliar o gestor público em suas funções, contribui com os empresários que participam de licitações públicas, porque acarretam mais segurança jurídica quando o servidor público envolvido no processo está bem instruído e preparado para o exercício de suas funções.

## **2 MATERIAIS E MÉTODOS**

Em relação à legislação que trata sobre o assunto, a pesquisa abordará àquelas de âmbito nacional para uniformização da temática e evitar distorções ou confusões. Pois, podem existir diferenças consideráveis de Estados para Estados ou até mesmo entre Municípios e vice-versa. Assim, considerando as normas federais, destacam-se as seguintes: Lei 14.133 de 2021 (estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos); Lei 13.303 de 2016 (estatuto da empresas públicas, que além de outros assuntos, dispõe sobre licitações e contratos); Instrução Normativa 05 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); Decreto nº 9.507 de 2018 (dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços controlados pela União).

Em atenção aos instrumentos normativos que orientam a atuação do fiscal de contratos, destaca-se a Instrução Normativa nº 5 de 2017 em que descreve com detalhes diversas etapas da atividade dos fiscais de contratos de terceirização.

Após a análise das funções fiscalizatórias e principiológicas da temática, a pesquisa se alinha com a agenda de desenvolvimento sustentável proposta em 2015 pela ONU, aos seus países membros. Pois, vai ao encontro do ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável) nº 8 – Emprego digno e crescimento econômico. Assim, ao tratarmos de terceirização e conseqüentemente a fiscalização desses contratos pela Administração Pública, estamos diante de uma hipótese que pode trazer ao trabalhador da empresa Contratada uma forma de dignidade no âmbito do trabalho.

Mostrando-se, assim, que o estudo e a busca por métodos e ferramentas que auxiliem a Administração Pública no aperfeiçoamento da atuação dos fiscais de contratos é essencial para o desempenho da atividade fiscalizatória realizada por esses profissionais.

Nessa perspectiva, será abordado a contribuição da atuação fiscalizatória, nas diversas fases da contratualização, que de algum modo possa contribuir com a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

No tocante à fiscalização, dentre os artigos científicos encontrados, foi possível identificar que todos salientam variavelmente os seguintes tópicos: o fiscal de contratos deve ser especialmente designado, com capacidade técnica compatível com o contrato a ser fiscalizado; deve-se dar mais atenção aos cursos de capacitação e aperfeiçoamento, tanto antes de assumir a função como durante todo o período fiscalizatório; a gestão deve evitar que o agente público designado como fiscal acumule outras funções.

Os trabalhos em que mais apresentaram utilidade e relevância nas pesquisas bibliográficas realizadas, devido a abordagem diferente e a busca por resultados práticos, foram os das seguintes autoras: Pâmela Cristina Criado, desenvolveu um Programa de desenvolvimento de Competências, criando o aplicativo “Fiscaliza IFTM”, proporcionando mais celeridade e eficiência na atuação fiscalizatória; e Elaine Araújo Terra, identificou a

falta de vivência entre os fiscais de contratos e a necessidade da existência de gratificações para àquele que exerce a função de fiscal de contratos, bem como uma proposta de inclusão do Módulo de Fiscalização no sistema informatizado da UNIFAL-MG, com o nome “Agenda do Fiscal”.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

No estudo realizado por Rita de Cassia et al. (2018), constatou-se que a troca de experiência entre os fiscais mais antigos e os mais novos é essencial, porém pouco incentivada por parte da administração. Necessitando que os fiscais estejam mais “dispostos a desenvolver uma cultura de fiscalização e controle contínuo dos contratos que supervisionam”.

Em outra pesquisa, voltada ao programa de Mestrado da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, a pesquisadora Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires (2020) realizou alguns questionamentos a um grupo de servidores que atuam na fiscalização de contratos em duas universidades federais mineiras. Dentre os resultados obtidos, destacam-se os seguintes: a interação entre os fiscais “(...) é confirmada pelos 67,6% dos fiscais de contrato que concordam totalmente que a troca de experiências com outros gestores e fiscais contribui para melhorar o desempenho diante das atividades fiscalizatórias, bem como sanar dúvidas no dia a dia.”

Outro aspecto salientado na pesquisa da autora, foi o acúmulo de atribuições pelos servidores. Alguns fiscais relataram que além de exercer o papel de fiscal técnico ou administrativo, também exercia o papel de gestor, mesmo não sendo sua função. Esse questionamento obteve o resultado de que “(94,1%) dos fiscais acumulam outras funções e atribuições juntamente com a fiscalização de contratos” (PIRES, 2020).

Assim, evidencia-se que a troca de experiências entre os fiscais é essencial para adquirir conhecimento da vivência da prática fiscalizatória. Identificando os possíveis problemas encontrados nos contratos de terceirização de mão de obra.

Entretanto, há um fator que pode ser prejudicial ao bom andamento dos trabalhos realizados pelos fiscais ou equipe de fiscalização: o acúmulo de funções e até mesmo a falta de delimitação clara das atividades exercidas pelos fiscais administrativos, fiscais técnicos e o gestor do contrato. Ocasionalmente acúmulo de atividades para alguns funcionários, o que pode, por conseguinte, prejudicar até mesmo a comunicação entre esses agentes e afetar a troca de experiências (PIRES, 2020).

Em relação à fase de planejamento, especialmente no momento dos Estudos Preliminares, em que, em sincronia com os instrumentos de planejamento do órgão, define-se a real necessidade do serviço. Bem como, é realizado minucioso levantamento de mercado visando obter as possíveis formas de contratação considerando as tecnologias ofertadas desde que, sempre pautado no princípio da sustentabilidade ambiental.

Deste modo, fica evidente que a expertise do fiscal, adquirida ao longo da fiscalização, é primordial para agregar e assegurar que o planejamento, bem como a fase de execução do objeto contratado, esteja em consonância com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Por derradeiro, observa-se que a atuação dos fiscais para efetivação dos direitos trabalhistas, sociais, ergonômicos, dentre outros, é essencial para concretização da dignidade do trabalhador, visto que através da atuação na fase interna da licitação (seja no apoio à elaboração do Estudo Técnico Preliminar e/ou Termo de Referência), o fiscal é capaz, por meio das experiências adquiridas com contratos anteriores, de corrigir ou aprimorar os descritivos das atividades dos terceirizados; garantir a disponibilização de uniformes adequados ao serviço prestado; exigir a entrega constante de equipamentos de proteção e até mesmo observar os salários da categoria em âmbito regional para a correta

aferição da base da pesquisa de preço e assim garantir que os salários pagos aos terceirizados sejam minimamente dignos ao exercício da atividade realizada.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa até aqui realizada possibilitou a identificação de pontos que contribuem para o aproveitamento da mão de obra dos fiscais de contratos das instituições públicas em busca da concretização do princípio da eficiência. Principalmente em relação às atividades em que os fiscais podem exercer, tanto antes da publicação do edital licitatório como após a celebração do contrato.

Outro aspecto constatado na pesquisa, foi a importância da delimitação de funções por parte da gestão pública em relação às atividades dos fiscais técnicos, administrativos e o gestor do contrato. Evitando, assim, a sobrecarga de atividades e consequentemente o distanciamento entre os membros da equipe fiscalizatória.

Quanto a contribuição dos fiscais de contratos para a promoção do emprego digno dos terceirizados das empresas contratadas pela Administração Pública, evidencia-se que a participação dos fiscais na equipe de planejamento da contratação pode contribuir para o alcance de garantias e direitos aos trabalhadores, bem como facilitar a fiscalização posterior. Pois, os fiscais são justamente aqueles que deveriam se atentar para todas as diretrizes do Termo de Referência.

Ademais, a pesquisa indicou que existem grandes dificuldades de aperfeiçoamento e capacitação dos agentes públicos nomeados como fiscais de contratos. Além de não ser bem padronizado os aspectos formais de fiscalização (relatórios, frequência, funções, conhecimento da legislação, dentre outros)

Por conseguinte, observa-se que a temática, até aqui abordada, merece estudos mais aprofundados, devido à grande importância que ela se mostrou e a sua complexidade. Principalmente quanto à falta de materiais que auxiliem os fiscais de contratos para a realização da fiscalização e a elaboração de relatórios em tempo real. Ou seja, produzir o relatório ao mesmo tempo que a fiscalização é realizada, com documentos escritos e fotos.

#### **REFERÊNCIAS**

CÓDIGOS E LEIS. Disponíveis em: <[www4.planalto.gov.br/legislacao](http://www4.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CRIADO, Pâmela Cristina. **Programa de Desenvolvimento de Competências para Fiscais de Contratos Administrativos**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal Fluminense – Volta Redonda - RJ, 2020.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto et al. **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública**. Gestão & Produção [online]. 2018, v. 25, n. 3, pp. 444-457. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>>. Epub 30 Jul 2018. ISSN 1806-9649. <https://doi.org/10.1590/0104-530X1595-18>. Acesso em: 16 Jun. 2021.

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras**. Dissertação de Mestrado – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Belo Horizonte, 2020.

TERRA, Eliana Araújo. **A percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL -Varginha, MG, 2019.**