



**FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ FIP / MAGSUL**  
**DIREITO**

CELIO EDER MIRANDA ARRUDA

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO  
GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO  
GESTOR E DO FISCAL COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL À  
CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

PONTA PORÃ-MS

2020

CELIO EDER MIRANDA ARRUDA

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO GESTOR E DO FISCAL COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão apresentado à Banca Examinadora das Faculdades Integradas de Ponta Porã-MS, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Ruth Mota da Silva Bastos

PONTA PORÃ-MS

2020

CELIO EDER MIRANDA ARRUDA

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO GESTOR E DO FISCAL COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão apresentado à Banca Examinadora das Faculdades Integradas de Ponta Porã-MS, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Ruth Mota da Silva Bastos

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Esp. Ruth Mota da Silva Bastos  
Faculdades Integradas de Ponta Porã - FIP

---

Professora Ma. Carolina Luckemeyer Gregório  
Faculdades Integradas de Ponta Porã - FIP

---

Professor Me. Marko Edgard Valdez  
Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP

Ponta Porã – MS, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

## **AGRADECIMENTOS**

Esta conquista devo ao meu querido pai celestial, que sempre iluminou meus passos para chegar a conclusão do curso de Direito, à minha família, em especial aos meus pais Adão de Souza Arruda e Eva Miranda Arruda, aos meus professores, especialmente minha orientadora Profa. Esp. Ruth Mota da Silva Bastos e aos meus amigos de jornada.

Grato aos excelentes e capacitados professores, pela dedicação que sempre ofereceram durante as longas horas de estudo.

Aos colaboradores das Faculdades Integrada de Ponta Porã - Fip/Magsul a qual reconheço como família, pois tive a oportunidade de adquirir conhecimento e estabelecer um forte vínculo de admiração e carinho por todos que me ajudaram a trilhar esse caminho rumo a concretização de um sonho.

Arruda. Celio Eder Miranda. **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO GESTOR E DO FISCAL COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**. 55 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito. Faculdades Integradas de Ponta Porã FIP Magsul. Ponta Porã/MS-2020.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 possui em seu texto legal princípios bases que norteiam a execução dos serviços públicos, por exemplo, princípios: da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Essa pesquisa, em especial, visa investigar a importância da aplicabilidade do princípio da eficiência no âmbito da capacitação dos gestores e fiscais dos contratos administrativos da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), bem como, nos demais órgãos públicos. A capacitação dos servidores públicos é o elo para concretização do princípio da eficiência. Dessa forma, a presente pesquisa tem como base a observação do desenvolvimento bibliográfico de doutrinadores e a observação, por meio de pesquisa de campo, da opinião dos servidores detentores das funções de gestor e fiscal de contratos administrativos sobre o desempenho de suas atribuições na UFMS. Em atenção a relevância da necessidade de abordar tais questões devido a sua extrema importância para o interesse público, a pesquisa em análise tem como objetivo finalístico esclarecer as formas e meios para capacitar os gestores e fiscais da UFMS, bem como, as formas de fiscalização dos Contratos Administrativos e suas modalidades. Por fim, será aclarada questões ligadas a gestão/fiscalização dos contratos administrativos firmados pela UFMS, em especial, aquelas ligadas as atribuições dos gestores/fiscais que superficialmente podem causar certa confusão. Assim, considerando a relevância do princípio da eficiência, assim como, a transparência dos atos da administração pública, o tema da presente pesquisa é de suma relevância para a sociedade.

**Palavras-chave:** Gestão. Fiscalização. Contrato Administrativo. Princípio da Eficiência.

Arruda. Celio Eder Miranda. **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO GESTOR E DO FISCAL COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**. 55 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito. Faculdades Integradas de Ponta Porã FIP Magsul. Ponta Porã/MS-2020.

## RESUMEN

La Constitución Federal de 1988 tiene en su texto legal principios básicos que guían la ejecución de los servicios públicos, por ejemplo, principios: legalidad, personificación, moralidad, publicidad y eficiencia. Esta investigación, en particular, tiene como objetivo investigar la importancia de la aplicabilidad del principio de eficiencia en la capacitación de gerentes e inspectores de contratos administrativos en la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), así como en otras agencias públicas. La capacitación de los servidores públicos es el enlace para implementar el principio de eficiencia. Por lo tanto, la presente investigación se basa en la observación del desarrollo bibliográfico de los académicos y la observación, a través de la investigación de campo, de la opinión de los funcionarios que desempeñan las funciones de gerente e inspector de contratos administrativos sobre el desempeño de sus funciones en la UFMS. En vista de la relevancia de la necesidad de abordar estos problemas debido a su extrema importancia para el interés público, la investigación bajo análisis tiene como objetivo aclarar las formas y medios para capacitar a los gerentes e inspectores de UFMS, así como las formas de inspección de Contratos administrativos y sus modalidades. Finalmente, se aclararán los problemas relacionados con la gestión / inspección de los contratos administrativos firmados por UFMS, en particular los relacionados con los deberes de los gerentes / inspectores que superficialmente pueden causar cierta confusión. Por lo tanto, considerando la relevancia del principio de eficiencia, así como la transparencia de los actos de la administración pública, el tema de esta investigación es de suma importancia para la sociedad.

**Palabras clave:** Gestión. Inspección. Acuerdo administrativo. Principio de eficiencia.

## **LISTA DE SIGLAS**

**ENERGISA** - Empresa distribuidora de energia S.A

**RONDAI** - Empresa Rondai Segurança LTDA

**PLANSUL** – Empresa de limpeza LTDA

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**UFMS** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

FIGURA 1: DESPESAS EM CONTRATOS CONTÍNUOS DE 2018 .....	18
FIGURA 2: CONTRATOS E CONVÊNIOS .....	20
FIGURA 3: INSTRUÇÃO DE SERVIÇO 221 .....	24
FIGURA 4: DESPACHO .....	26
FIGURA 5: SOLICITAÇÃO DE NOVO CONTRATO.....	28
FIGURA 6: INSTRUÇÃO DE SERVIÇO 107.....	29
FIGURA 7: DEPÓSITO DE FGTS .....	30

### GRÁFICOS

GRÁFICO 1: SEXO DOS GESTORES/FISCAIS .....	33
GRÁFICO 2: FORMAÇÃO DOS GESTORES/FISCAIS .....	34
GRÁFICO 3: FUNÇÃO QUE O SERVIDOR EXERCE .....	35
GRÁFICO 4: NÚMERO DE CONTRATOS GERENCIADOS E/OU FISCALIZADOS.....	36
GRÁFICO 5: CONHECIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES QUE EXERCE.....	37
GRÁFICO 6: PARTICIPAÇÃO EM CURSOS VOLTADOS PARA GESTÃO/FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	38
GRÁFICO 7: CONHECIMENTO TÉCNICO DO OBJETO DOS CONTRATOS QUE ATUA COMO GESTOR E/OU FISCAL.....	39
GRÁFICO 8: CONHECIMENTO DOS SERVIDORES A RESPEITO DA LEI 8.666/93 (LICITAÇÕES)	40
GRÁFICO 9: EM SUA OPINIÃO, A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM QUE VOCÊ ATUA ESTÁ SENDO? .....	41
GRÁFICO 10: QUANDO OCORREU A DESIGNAÇÃO PARA EXERCER A FUNÇÃO DE GESTOR E/OU FISCAL, FOI EXPLICADO AS ATRIBUIÇÕES DAQUELAS FUNÇÕES?.....	42
GRÁFICO 11: EM QUANTO TEMPO SENTIU-SE SEGURO PARA EXERCER AS ATRIBUIÇÕES DA FUNÇÃO DE GESTOR E/OU FISCAL? .....	43
GRÁFICO 12: CONSEGUE CONCILIAR SUA FUNÇÃO DE GESTOR E/OU FISCAL COM SUAS DEMAIS ATRIBUIÇÕES? .....	44
GRÁFICO 13: SUGESTÕES PARA UMA GESTÃO/FISCALIZAÇÃO MAIS EFICIENTE .....	45

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	12
1.1 LICITAÇÃO - MEIO DE AQUISIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
1.1.1 Modalidades de licitação.....	14
1.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	17
1.2.1 Espécies de contratos administrativos celebrados pela UFMS.....	19
1.2.2 Cláusulas contratuais.....	21
<b>2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ</b> .....	23
2.1 ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES DE CONTRATOS DA UFMS.....	23
2.2 ATRIBUIÇÕES DOS FICAIS DE CONTRATOS DA UFMS.....	29
2.3 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS FUNÇÕES DE GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS DA UFMS.....	31
2.3.1 Gestor de contrato.....	31
2.3.2 Fiscal de contrato administrativo.....	32
<b>3 ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA COM OS SERVIDORES GESTORES E FISCALIS DA UFMS – CAMPUS DE PONTA PORÃ</b> .....	33
3.1 CONCLUSÃO A RESPEITO DO RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO.....	46
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	49
<b>ANEXO 1: QUESTIONÁRIO APLICADO</b> .....	52
<b>ANEXO 2 – AUTORIZAÇÃO</b> .....	55

## INTRODUÇÃO

Os Órgãos da Administração Pública, quando precisam contratar serviços ou comprar alguns bens que necessitam para realizar suas atividades, realizam suas aquisições com empresas do setor privado. Porém, diferente dos consumidores comuns ou de empresas particulares que contratam ou compram da forma que lhes é mais conveniente, os Órgãos Públicos precisam, necessariamente, contratar ou comprar nos termos da lei, ficando, portanto, com seu poder de barganha limitado.

Com efeito, para comprar do setor privado, a Administração Pública deve realizar licitação, nos termos da lei 8.666/93, dessa forma, o órgão público descreve as especificações do serviço ou bem que deseja adquirir em edital da licitação para que as empresas do setor privado possam participar do certame licitatório.

Vale destacar que a Administração Pública não pode selecionar a marca ou a empresa fornecedora, devendo comprar ou contratar com a empresa que for declarada vencedora da licitação. Assim, não há como a Administração Pública ter certeza que a empresa vencedora da licitação entregará o produto ou serviço que se propôs, conforme necessidade descrita pelo Órgão Público no edital de licitação.

Nessa esteira, depois de encerrado o certame licitatório, o Órgão Público firmará Contrato Administrativo com a empresa vencedora da licitação, a qual deverá prestar o serviço ou entregar o bem, conforme descrito no edital de licitação. Assim, surge uma dúvida lógica: Como a Administração Pública terá certeza da qualidade dos serviços ou produtos entregues pela empresa vencedora do certame licitatório, a fim de sanar vícios, bem como evitar prejuízo ao erário?

Para este fim, o legislador estabeleceu no art. 67 da Lei 8.666/93 da lei de Licitações que um servidor público do Órgão licitante deve ser especialmente designado com a missão de acompanhar e fiscalizar a execução dos Contratos Administrativos. Com isso, aparece a figura dos gestores e fiscais de contratos celebrados pela Administração Pública, sendo as funções de gestor e fiscal de suma importância para garantir o interesse público, pois quando realizada de forma eficiente, evita prejuízos, isto porque é o gestor/fiscal administrativo quem recebe o produto ou serviço da empresa privada adquirido pela Administração Pública e atesta/confirma que tudo está conforme o estabelecido no contrato para, somente então, o Órgão Público realizar o pagamento à empresa privada.

À vista do exposto, percebe-se que a função de gestor/fiscal é essencial para Administração Pública, pois são os servidores detentores daquelas funções que garantirão a execução contratual de acordo com o interesse público. No entanto, é importante salientar que a função de gestor/fiscal é complexa e exige comprometimento dos agentes públicos que a exercem, isso porque, um contrato mal gerido acarreta em prejuízo ao erário, bem como o servidor gestor/fiscal negligente responde na esfera civil, penal e administrativa por suas falhas.

Sendo assim, a escolha do tema do presente trabalho ocorreu porque sou servidor público, lotado no Campus de Ponta Porã da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e foi designada a mim a gestão/fiscalização dos contratos celebrados entre UFMS e as empresas:

ENERGISA – responsável pelo fornecimento de energia elétrica;

PLANSUL – empresa de prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação;

RONDAI – empresa de vigilância e segurança.

Assim, no desempenho das atribuições de gestor/fiscal dos contratos, passei por dificuldades ao resolver determinadas situações e como forma de solucionar essas dúvidas, entrei em contato com outros servidores que também exercem, em outros Campus da UFMS, a função de fiscalizar e gerir contratos. No entanto, não recebi uma resposta concreta dos colegas no que tange ao estabelecimento de normas ou uma uniformização de atos.

Neste passo, o presente trabalho terá como meta investigar como os gestores e fiscais de contratos administrativos da UFMS são preparados para exercer suas funções, bem como, evidenciar as dificuldades enfrentadas pelos servidores detentores daquelas funções e indicar possíveis soluções para aprimorar o desenvolvimento das funções de gestor/fiscal de Contratos Administrativos em geral.

Por fim, é importante destacar que os servidores que exercem as funções de gestores e fiscais de contratos são essenciais para garantir o interesse público, já que são eles que atestarão/confirmarão que a empresa vencedora da licitação está entregando o serviço ou compra de acordo com o descrito no edital da licitação.

## **1 A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, em 4 de junho de 1998. Com isso, todas as atividades do setor público devem buscar não apenas a legalidade estrita, mas também a eficiência, que tem como fim o foco nos resultados desejados.

Nesse sentido, Di Pietro (2019, p. 245) afirma que:

A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Com efeito, a gestão e fiscalização da execução dos contratos administrativos, quando realizada de acordo com a legislação ou em manuais específicos, pode ser vista como instrumento para a eficiência, porém para que isso ocorra, é essencial que os servidores designados a gerir e fiscalizar os contratos tenham a devida capacitação e, assim, possam concretizar o interesse público no exercício de suas atribuições.

A gestão e fiscalização da execução dos contratos administrativos, por estar inserida no fim do processo licitatório, onde foi gasto tempo e recurso da Administração, certamente deve ser realizada com meticulosidade e empenho, pois efetiva todo planejamento realizado anteriormente para que a Administração adquira o serviço ou realize a compra de acordo com o interesse público.

Nesse sentido, o princípio da eficiência para Mazza, Alexandre (2016, p. 160), “Consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei.”

Nesse passo, leva um tempo considerável da adjudicação do objeto de interesse da Administração, por meio do certame licitatório, até a contratação da empresa licitante. Após essas etapas parece lógico que tudo correrá sem maiores problemas, pois a empresa que venceu a licitação comprovou sua idoneidade através de documentos exigidos pela Administração e comprometeu-se a cumprir o estipulado no edital da licitação. No entanto, é com a entrega do objeto ao Órgão licitante que se concretiza o interesse público, e, assim, se o fiscal não estiver devidamente capacitado, o erário certamente ficará vulnerável.

Assim, para efetivar o princípio da eficiência nas aquisições do setor público, os contratos devem, necessariamente, ser fiscalizados com excelência, pois os

benefícios à Administração Pública serão significativos em termos financeiros e operacionais.

Segundo Meirelles (2009, p. 65), “a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Portanto, para que o Estado tenha eficiência no desempenho de suas atividades, precisa, necessariamente, contratar do setor privado o fornecimento de bens e serviços, ou seja, para que a Administração Pública seja eficaz na prestação de serviços à sociedade, depende muitas vezes do setor privado para o fornecimento de produtos permanentes ou de consumo, de natureza continuada ou por tempo determinado, que são comprados através da realização de licitação pública.

## 1.1 LICITAÇÃO - MEIO DE AQUISIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Licitação é um procedimento administrativo formal, fundamental para se realizar compra de bens ou contratação de serviços, em que o Órgão Público licitante informa, nos termos das condições estabelecidas em edital ou convite, as empresas que desejam participar do certame licitatório e tem como base as leis nº 8.666/93 (Lei Geral das Licitações) e nº 10.520/02 (Lei do Pregão).

Assim, Mazza, Alexandre (2016, p. 593) afirma que licitação é:

O procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta.

Nesse sentido, é importante destacar que a gestão pública será de acordo com as necessidades da coletividade. Assim, o “interesse” do setor público em comprar bens ou contratar serviços deve representar o interesse da coletividade, ou seja, aquilo que a sociedade precisa.

Partindo do mesmo pensamento, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 532) discorre que:

Licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Dessa forma, quando a UFMS precisa comprar ou contratar, o gestor público realiza levantamento das necessidades de determinado setor e envia a divisão de

licitações, que, em cumprimento a Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações, realiza a compra do bem ou serviço.

Ademais, licitação é o procedimento administrativo pelo qual à administração direta ou indireta que pretende vender, comprar ou alugar bens, realizar obras e serviços, deve seguir.

Nesse contexto, Di Pietro (2019, p. 755) afirma:

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Ademais, o setor público por sua dimensão e o grande volume de aquisições que realiza, interfere de forma significativa na economia nacional, devendo buscar preservar os direitos sociais e garantir o direito a igualdade.

Neste sentido, a licitação busca dar efetividade ao caráter social da administração pública em suas relações econômicas.

Assim, o artigo 3º da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 aponta a finalidade da licitação:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Portanto, licitação é um procedimento que tem objetivo de garantir a integridade e transparência, quando a Administração Pública está contratando com o particular. Assim, consente oportunidade igual a todos os interessados e garante a melhor contratação ao ente público, atendendo seus interesses e garantindo economia ao setor público.

### 1.1.1 Modalidades de licitação

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, são modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preço, Carta-Convite, Leilão e Concurso. Posteriormente foi criada outra modalidade de licitação chamada de “pregão”, regulamentada pela Lei nº 10.520/2002.

A partir disso, surgem as modalidades de licitação, responsáveis por indicar o tipo de procedimento que regerá a licitação. Conforme explanado no tópico

anterior, quando o setor público necessita comprar bens ou contratar obras ou serviços, deve, em regra, realizar licitação, a qual é regulamentada pela lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que pode ser nas seguintes modalidades, conforme classificação constante nos parágrafos 1º ao 5º do artigo 22 daquela lei:

Art. 22. São modalidades de licitação:

(...)

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

(...)

Ademais, há que se destacar a mais recente modalidade de licitação intitulada “Pregão” criada com o fim de aquisição de bens e serviços comuns, implantada pela Lei nº 10.520/02. Sendo que a competição entre os interessados em vender à Administração Pública é realizada por propostas e lances sucessivos, em sessão pública, presencial ou eletrônica.

Em situações excepcionais, a Lei nº 8.666/1993 autoriza inexigibilidade ou a dispensa de licitação. A licitação será dispensada, conforme as hipóteses previstas taxativamente no artigo 24 da Lei 8.666/93, as quais trazemos abaixo algumas das principais hipóteses:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

(...)

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

(...)

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preteridas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

(...)

XXXV - para a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento de estabelecimentos penais, desde que configurada situação de grave e iminente risco à segurança pública.

Dessa forma, nas hipóteses taxativamente elencadas no artigo 24 da lei 8.666/93 os contratos administrativos podem ser celebrados diretamente com a Administração Pública, sem a realização da licitação. Assim, nas situações em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se que ela é dispensável.

Nesse passo, Mazza, Alexandre (2016, p. 646), relata que:

Dispensa envolvem situações em que a competição é possível, mas sua realização pode não ser para a Administração conveniente e oportuna, à luz do interesse público. Assim, nos casos de dispensa, a efetivação da contratação direta é uma decisão discricionária da Administração Pública. Exemplo: contratação de objetos de pequeno valor.

Por outro lado, não há licitação em casos que não existe possibilidade de competição, por exemplo, na contratação de cantor renomado. A inexigibilidade de licitação é exemplificativa e está prevista no artigo 25 da Lei 8.666/93, segundo Mazza, Alexandre (2016, p. 653): “São casos em que a realização do procedimento licitatório é logicamente impossível por inviabilidade de competição, seja porque o fornecedor é exclusivo, seja porque o objeto é singular”.

Assim, não sendo caso de dispensa ou inexigibilidade, acontecerá o procedimento licitatório.

Atualmente está em vigor o decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o qual atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

- I - para obras e serviços de engenharia:
  - a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
  - b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
  - c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:
  - a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
  - b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
  - c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Ademais, a lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002 traz a mais recente modalidade de licitação, intitulada de “pregão”. Assim, Mazza, Alexandre (2016, p. 618) relata que: “ Criado pela Lei n. 10.520/2002, resultante da conversão em lei da MP n. 2.182 -18/2001, o pregão é a modalidade de licitação válida para todas as esferas federativas e utilizada para contratação de bens e serviços comuns”.

Por fim, conclui-se que o pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a licitação é feita em sessão pública através de propostas e lances para classificação e habilitação da empresa com a proposta de menor valor. Na modalidade pregão ocorre inversão das fases de habilitação e análise das propostas, onde se confere a documentação da empresa que tenha apresentado a menor proposta.

## 1.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Após o término do certame licitatório e declarada a empresa vencedora da licitação, será, então, firmado o contrato administrativo entre o Órgão Público licitante e a empresa que ganhou a licitação.

A Lei nº 8.666, de 1993, em seu Art. 2º, Parágrafo Único, traz sua definição para contratos administrativos:

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Dessa forma, contrato é um compromisso formal firmado entre os entes da Administração Pública e particulares, onde se estabelece as condições para a prestação do serviço, formando uma relação jurídica e estabelecendo obrigações recíprocas.

Com o fim de destacar a relevância do tema para o interesse público, demonstra-se abaixo as despesas da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul com alguns de seus contratos administrativos no ano de 2018 como demonstra a imagem abaixo:

- Despesas com Limpeza: R\$ 7.024.683,35;
- Despesas com Água e Esgoto: R\$ 8.318.194,81;
- Despesas com Energia Elétrica: R\$ 7.357.578,56;
- Despesas com Manutenção: R\$ 5.211.698,28;
- Despesas com Telecomunicações: R\$ 1.152.216,03;
- Despesas com Apoio Administrativo: R\$ 4.760.386,78.

Figura 1: Despesas em contratos contínuos de 2018



Fonte: <https://proplan.ufms.br/execucao-orcamentaria/ano-2018/distribuicao-contratos/>  
Acesso em: 10 set. 2019.

Verifica-se, portanto, o expressivo montante de R\$ 33.824.757,81 (trinta e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, setecentos e cinquenta e sete reais e oitenta e um centavos), essas despesas da UFMS com contratos administrativos somente ocorreram depois de realizado o processo licitatório, onde o objeto de interesse da Administração foi adjudicado as empresas vencedoras do certame licitatório. Com efeito, foi realizado o pacto contratual entre as empresas e administração pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) afirma que:

Contrato administrativo é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a variáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratado privado (Celso Antônio Bandeira de Mello, 2012, p. 632).

Cumprido ressaltar que os contratos administrativos são diferentes dos demais contratos porque um dos integrantes sempre será a administração pública e, assim, sempre deve se buscar o interesse público.

Di Pietro (2019, p. 556), explica que contratos administrativos são: “Ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.”

Assim, com o fim de tornar os contratos da Administração Pública transparentes e acessíveis a todos é obrigatória a publicação do contrato e seus aditivos de forma resumida na imprensa oficial, sendo condição indispensável para sua eficácia. A lei também prevê que o contrato seja escrito, tornando nulo o contrato verbal, sendo admitido apenas em pequenas compras de pronto pagamento.

Nesse sentido, Mazza, Alexandre (2016) relata que:

Como regra geral, os contratos administrativos devem ter a forma escrita. “É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração” (art. 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93). Porém, o referido dispositivo admite importante exceção a tal regra, autorizando a celebração de contrato verbal para pequenas compras de pronto pagamento feitas em regime de adiantamento. Consideram-se “pequenas compras” aquelas de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Constitui requisito indispensável para a produção de efeitos publicação resumida do contrato e de seus aditivos na imprensa oficial (Mazza, Alexandre, 2016, p. 755).

Por fim, pode-se concluir que contrato administrativo é um acordo de vontades celebrado entre o poder público e o particular prestador de serviços. Com o fim de atender o interesse público e manter transparência, garantir direitos e cumprir deveres.

### 1.2.1 Espécies de contratos administrativos celebrados pela UFMS

No direito administrativo, há uma grande variedade quanto a nomenclatura dos contratos celebrados pela Administração Pública, sendo que na UFMS são utilizados os seguintes contratos: Contrato de prestação de serviços em geral, Contrato de arrecadação/concessão, Contrato de serviços com dedicação exclusiva de mão de

obra, Contrato de obras e Contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação. Conforme pesquisa realizada no site oficial da Fundação em estudo.

Figura 2: Contratos e convênios

The screenshot shows the website for PROADI - UFMS, the Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura. The page is titled 'Contratos e Convênios' and is part of the 'Coordenadorias' section. The main content area features a header image with a calculator and a pen, and a sub-header 'Coordenadoria de Contratos e Convênios'. Below this, there is a section 'Sobre a Coordenadoria de Contratos e Convênios (CCO/PROADI):' which describes the unit's responsibilities, including the coordination, analysis, and execution of legal instruments for services. A list of 'COMPETÊNCIAS' (Resolução CD nº 202, de 30 de setembro de 2019) follows, detailing tasks such as establishing norms, coordinating administrative procedures, and managing contracts. At the bottom of the main content, the 'CHEFE DE COORDENADORIA' is identified as Panmella Candido Oguido, with contact information provided. On the right side of the page, there are three sidebar sections: 'Unidades Subordinadas' listing 'Divisão de Contratos e Convênios' and 'Divisão de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas'; 'Links Úteis' with links to 'SICON - Sistema de Contratos da UFMS' and 'Downloads - Contratos'; and 'Pesquisar' with a search bar and a 'Buscar' button. A final sidebar section, 'Acesso Rápido', provides quick links to 'UFMS Sustentável', 'Segurança', 'Consulta Contratos', 'Consulta Atas', 'Consulta Licitações', 'Frota Eficiente', 'Downloads', and 'Portal de Acesso à Informação'.

Fonte: <https://proadi.ufms.br/coordenadorias/contratos-e-convenios/>

Acesso em: 15 set. 2019.

O Contrato de prestação de serviços em geral é acordo celebrado entre a UFMS e particulares, onde a UFMS contrata serviços a serem pagos à empresa contratada, depois de concluído a execução dos serviços nos termos estabelecidos no contrato.

Mazza, Alexandre (2016, p. 720) conceitua contrato de prestação de serviço nas seguintes palavras: “É todo aquele que tem por objeto a prestação de uma

atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração Pública ou para a coletividade, predominando o fazer sobre o resultado final”.

Por outro lado, o contrato de arrecadação/concessão é acordo entre a UFMS e particulares, onde a UFMS é contratada ou concedente resultante da concessão de uso do seu espaço físico a terceiros, para exploração de serviços, mediante pagamento nos termos estabelecidos no Contrato de Concessão de Uso.

De outra sorte, o contrato de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra trata-se de ajuste entre a UFMS e particular, onde a empresa contratada ou seus empregados prestam serviço de forma contínua nas dependências da UFMS. Por exemplo, limpeza, vigilância e motoristas.

Ademais, o contrato de obras é pacto contratual entre a UFMS e empresa de engenharia, para execução de serviço de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução indireta.

Mazza, Alexandre (2016, p. 719) conceitua contrato de obras da seguinte forma: “É o ajuste por meio do qual a Administração seleciona uma empresa privada com a finalidade de realizar a construção, reforma ou ampliação de imóvel destinado ao público ou ao serviço público.”

Por fim, o contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação é acordo entre a UFMS e particular, para contratação de Soluções de Tecnologia da Informação nos termos do contrato.

### 1.2.2 Cláusulas contratuais

As cláusulas contratuais compõem o contrato, estabelece entre as partes da relação contratual pontos a serem analisados para o cumprimento satisfatório da obrigação. Ao inserir as cláusulas contratuais evita-se automaticamente a ocorrência de falhas graves no cumprimento do contrato.

Abordando as cláusulas em contratos administrativos presume-se que o princípio da Supremacia do Interesse Público deve sobrepor ao do particular, pois a prestação de serviço deve atender aos interesses da coletividade

Os contratos administrativos são regulados por suas cláusulas e por preceitos do Direito Público, sendo aplicado supletivamente, os princípios da teoria geral do contrato e as disposições de direito privado. Conforme artigo 54, da lei 8.666/93:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

A grande diferença entre os contratos administrativos e os convencionais está na presença de cláusulas exorbitantes. As cláusulas exorbitantes são a maior característica do contrato administrativo, pois colocam Administração em superioridade frente ao contratado. Por outro lado, nos contratos privados há uma igualdade entre partes.

As cláusulas exorbitantes são essenciais para garantir o interesse público, conforme preceitua Mazza, Alexandre (2016, p. 756):

Uma das características fundamentais dos contratos administrativos é a presença das chamadas cláusulas exorbitantes. São regras que conferem poderes contratuais especiais, projetando a Administração Pública para uma posição de superioridade diante do particular contratado. São prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado e, por isso, são aplicáveis ainda que não escritas no instrumento contratual.

São exemplos de cláusula exorbitantes: exigência de garantia, alteração unilateral do objeto, manutenção do equilíbrio econômico–financeiro, rescisão unilateral e fiscalização.

Por todo o exposto, fica evidente que os contratos administrativos, quando fiscalizados e acompanhados com eficiência, proporciona significativos ganhos financeiros e operacionais ao órgão público contratante.

## **2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DE PONTA PORÃ.**

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, para se chegar a fase de gestão e fiscalização dos Contratos Administrativos da Administração Pública leva meses de trabalhos que vão do planejamento da compra bem/serviço que o Órgão Público necessita, posteriormente ocorre a realização da licitação para, somente então, ser celebrado o contrato entre as partes. Dessa forma, podemos ter a dimensão dos prejuízos que podem ocorrer ao interesse público, caso o fim de todo o processo que é a Gestão/fiscalização não acontecer de forma eficaz.

A UFMS necessita adquirir, assim como os demais Órgãos integrantes da Administração Pública, bens e serviços produzidos pelo setor privado para realizar suas várias atividades, sendo que as diversas aquisições ocorrem por meio de realização de licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, depois de encerrado o certame licitatório e escolhida a melhor proposta, será, então, firmado contrato entre a UFMS x Particulares. Após a assinatura do contrato entre as partes será designado, por ato formal do Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura, o servidor responsável gestão/fiscalização da execução do contrato, em obediência ao art. 67 da Lei nº 8.666/93.

### **2.1 ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES DE CONTRATOS DA UFMS**

Com objetivo de nortear os trabalhos a serem desenvolvidos pelos gestores/fiscais designados, no ato de designação dos servidores consta um anexo com orientações gerais a respeito das funções de gestores e fiscais de contratos da UFMS, sendo que a designação é realizada pelo Pró-Reitor de administração e infraestrutura, após indicação da chefia, conforme instrução de serviço 221, ilustrada a seguir:

Figura 3: Instrução de serviço 221

	Serviço Público Federal Ministério da Educação	
<b>Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul</b>		
<b>INSTRUÇÃO DE SERVIÇO 221, DE 16 DE MAIO DE 2018.</b>		
<p><b>O PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO E INFRAESTRUTURA</b> da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, no uso das atribuições delegadas pela Portaria nº 130, de 08 de fevereiro de 2017, e de acordo com o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26.05.2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o contido no Processo 23104.000126/2014-25, resolve:</p>		
<p>Designar os servidores <b>Celso Eder Miranda Arruda</b>, Siape nº 3008154, como <b>Gestor</b> e <b>Oscar Alberto Franco Mateu</b>, Siape nº 1847381 como <b>Gestor Substituto</b> ambos ao Contrato nº 41/2014, celebrado entre a UFMS e a ENERGISA MATO GROSSO DO SUL - DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A., em substituição a servidora Fabiane de Melo da Silva, designada anteriormente através da IS nº 06 de 08/01/2015.</p>		
<p>As atividades e atribuições dos servidores designados estão descritas no Anexo I desta Instrução.</p>		
<b>AUGUSTO CESAR PORTELLA MALHEIROS</b>		
	Documento assinado eletronicamente por <b>Augusto Cesar Portella Malheiros, Pró-Reitor(a)</b> , em 16/05/2018, às 16:14, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .	
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <a href="https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orgao_acesso_externo=0">https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orgao_acesso_externo=0</a> , informando o código verificador <b>0502145</b> e o código CRC <b>C5434F94</b> .	

Fonte: [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Verificador: 0502145 e Código CRC: C5434F94

Acesso em: 29 set. 2019.

As instruções contidas no anexo do ato de designação dos gestores e fiscais da UFMS têm a finalidade de orientar os gestores/fiscais para realização dos trabalhos com maior eficiência, principalmente em relação à competência quanto aos trabalhos a serem realizados.

Neste passo, destaca-se as seguintes atividades e atribuições descritas no Anexo I dos atos de designação dos gestores e fiscais da UFMS:

- Atribuições e atividades do Gestor de Contrato:
  1. Conhecer, em sua plenitude, o teor do instrumento contratual, inclusive o Termo de Referência e seus anexos, e demais peças integrantes do processo administrativo;

2. Conhecer e zelar pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos contratos administrativos, em especial o Capítulo III da Lei nº 8.666/1993 e o Anexo IV, da Instrução Normativa/SLTI nº 02, de 30.04.2008 e alterações e demais legislações aplicáveis;
3. Acompanhar a execução financeira do contrato;
4. Registrar todas as ocorrências referentes à execução do objeto do contrato;
- (...)
11. Notificar a empresa Contratada sobre o descumprimento de algum termo do contrato, para manifestação formal no prazo de cinco dias úteis e apresentação de solução para a questão;
12. Encaminhar, para conhecimento e providências da unidade competente, os casos em que a empresa Contratada, depois de notificada, não apresentar resolução aceitável e em tempo hábil aos problemas oriundos do descumprimento de algum termo do contrato;
- (...)
18. Elaborar o relatório de comprovação da execução dos serviços quando do término da vigência contratual, ou nos casos de substituição de Gestor, consoante recomendação do Tribunal de Contas da União: "Os gestores dos contratos deverão elaborar relatórios de comprovação da execução dos contratos, conforme Art. 67 da Lei nº 8.666/93.", conforme modelo disponibilizado na página da Divisão de Contratos/CGM/PROADI, na opção de downloads.
19. Manter o processo sob sua guarda, tramitando pelas unidades quando necessário, sempre com os documentos devidamente apensados e paginados, os quais não poderão ser dele retirados sob hipótese alguma;
20. Informar, à autoridade superior, qualquer registro de dificuldade ou impossibilidade para o cumprimento de suas obrigações, expondo os motivos e suas relações com a contratada ou objeto;
- (...)
22. Exercer, cumulativamente, as atribuições e atividades do fiscal técnico e do fiscal administrativo, quando não designados;
23. Desenvolver outras atividades consideradas relevantes para a consecução do objeto do contrato.

Dessa forma, a UFMS designa um Gestor e um Gestor Substituto para gestão dos seus contratos celebrados com particulares. Sendo o Gestor o responsável incumbido da administração em si e, somente, na ausência do Gestor é que assume o Gestor Substituto.

Diante do exposto, constata-se que a UFMS cumpre com a legislação vigente quanto a determinação de indicar servidor para gestão/fiscalização dos contratos administrativos firmados com particulares e busca por meio das instruções contidas no anexo ao ato designação regulamentar o art. 67 da Lei 8.666/1993, proporcionando aos seus gestores/fiscais auxílio para o exercício de suas funções buscando a eficiência no interesse público.

Contudo, existem dificuldades enfrentadas pelos gestores/fiscais uma vez que no ato da escolha dos servidores pelos chefes, os quais têm a missão de escolher o servidor a desempenhar aquela função, na maioria dos casos não há o critério de escolha do servidor que tenha formação condizente com as atribuições a se

desenvolver, tampouco, verificação se o servidor já passou por treinamento. Isso porque, simplesmente, é muito difícil existir no quadro de servidores um que tenha as qualificações mínimas exigidas para exercer a função.

Neste sentido, comprova-se na imagem ilustrativa abaixo o alerta realizado por servidora designada a gestão de 29 (vinte e nove) contratos celebrados pela UFMS:

Figura 4: Despacho



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação

**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



Campo Grande, 26 de janeiro de 2018.

**Da:** Gestora dos contratos 119, 121, 122, 127,129, 130,138, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 78, 77, 76,79,86, 120,128,74,75, 59, 123, 124, 125, 126, 83 e 140 / 2017  
**Para:** Gab/Proadi  
**Assunto:** Alerta sobre a situação dos contratos de Manutenção Predial .

**DESPACHO**

Sr.Pró-reitor,

Visando evitar possíveis problemas, morosidade e prejuízos à administração, informo que me foi atribuída a gestão de todos os contratos de manutenção predial desta Universidade, perfazendo o montante de 29 (vinte e nove) contratos , respectivamente de número: 119, 121, 122, 127,129, 130,138, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 78, 77, 76,79,86, 120,128,74,75, 59, 123, 124, 125, 126, 83 e 140 . Situação possivelmente impraticável, pois está a cargo de uma única servidora uma quantidade de contratos superior à soma de todos os contratos desta Coordenadoria de Manutenção- CMT/PROADI, sendo que alguns destes são de valores relativamente altos. Saliente-se também que não possuo formação específica na área, nem capacitação técnica para tanto, torna-se portanto urgente que sejam tomadas providências para solucionar o problema.

Atenciosamente,  
Ilze Katsue Morita Melo  
Assistente em Administração  
DIOPE/CMT/PROADI  
Ramal 7116

---



Documento assinado eletronicamente por **Ilze Katsue Morita Melo, Assistente em Administração**, em 26/01/2018, às 14:19, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0285930** e o código CRC **8D123E8C**.

Fonte:[https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) Verificador: 0285930 e Código CRC: 8D123E8C

Acesso em: 20 jan. 2020.

Diante disso, vale destacar que para uma gestão/fiscalização da execução dos contratos com foco na eficiência, não basta apenas designar o servidor para gestor/fiscal em obediência aos dispositivos legais. O caso é mais complexo porque o exercício da função exige capacidade e habilidades específicas, pois, os agentes

públicos enfrentarão desafios que exigem conhecimentos técnicos em relação ao objeto contratado pela UFMS, deverão, ainda, ter conhecimentos jurídicos e disponibilidade de tempo para o desempenho da atribuição. Em situação diversa, os servidores terão suas atividades prejudicadas e como consequência a UFMS poderá ter fracassado todo seu planejamento para atender à população.

Nesse sentido, seria relevante para o desenvolvimento de um trabalho mais eficiente que os gestores/fiscais tenham conhecimento de todo o processo que envolve a aquisição da Administração Pública, com início na origem da apuração da demanda pelo setor da UFMS, posteriormente a realização da licitação e, por fim, a assinatura do contrato entre a UFMS/particulares.

No entanto, aquelas medidas não são adotadas, pois o ato de indicação dos servidores para gestores/fiscais não ocorre em função do conhecimento técnico, conforme o contrato a se gerir, mas sim, em função dos servidores disponíveis lotados no setor da UFMS, isso por falta de pessoal capacitado na instituição.

Conforme explanado, no ato de designação dos gestores/fiscais da UFMS é anexado um documento com orientações gerais quanto as atribuições a serem desempenhadas, bem como, é fornecido acesso ao processo de fiscalização nos casos em que os gestores assumem um trabalho de fiscalização em andamento. No entanto, na maioria dos casos, o servidor não possui conhecimentos técnicos a respeito dos trabalhos a serem desenvolvidos, sendo que essa carência é a causa da ineficiência do servidor no momento de constatar que os particulares contratados pela Administração Pública não estão cumprindo com as cláusulas contratuais.

Com efeito, nos casos em que servidor gestor/fiscal não estiver devidamente preparado para desempenhar sua função, aquele não conseguirá cumprir com suas obrigações e, com isso, deixa de proceder as advertências aos particulares inadimplentes alertando-os sobre suas irregularidades, bem como, comunicar os setores competentes para abertura de processo para aplicação de sanções por descumprimentos das cláusulas dos contratos, ou ainda, deixa de comunicar seus superiores, em tempo hábil, das situações alheias a sua competência, para que sejam adotadas as providencias necessárias para sanar as irregularidades.

Como exemplo, demonstra-se na imagem ilustrativa abaixo comunicação realizada pelo gestor do contrato ao setor competente da UFMS informando a proximidade do vencimento do contrato realizado com a empresa ENERGISA:

Figura 5: Solicitação de novo contrato

	Serviço Público Federal Ministério da Educação <b>Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul</b>	
Cl nº 18/2018 - SECAD/CPMP		Ponta Porã, 12 de dezembro de 2018.
Da: SECAD/CPMP Para: CGM/PROADI Assunto: Novo contrato com a empresa Energisa Mato Grosso do Sul - Distribuidora de Energia S.A.		
Senhor(a) Chefe,		
Considerando a proximidade do fim da vigência do contrato 41/2014, Processo <a href="#">23104.000126/2014-25</a> , firmado entre a UFMS e a empresa <i>Energisa</i> - Empresa Energética de Mato Grosso do Sul, atualmente administrado pela empresa ENERGISA MATO GROSSO DO SUL - DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A., com CNPJ 15413826/0001-50, solicitamos novo pacto entre as partes, a fim de atender a demanda energética do Campus de Ponta Porã-MS. Solicitamos, ainda, que o contrato seja por prazo indeterminado, em razão do serviço público prestado ser em regime de exclusividade.		
Por fim, ressaltamos que o contrato 41/2014 vence em <b>março de 2019</b> , conforme documento SEI Nº <a href="#">0332139</a> , páginas 8 a 28.		
Respeitosamente,		
		<b>CELIO EDER MIRANDA ARRUDA</b> Assistente em administração SIAPE 3008154 SECAD/CPMP
	Documento assinado eletronicamente por Celio Eder Miranda Arruda, Assistente em Administração, em 12/12/2018, às 11:27, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .	
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <a href="https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orgao_acesso_externo=0">https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orgao_acesso_externo=0</a> , informando o código verificador <b>0937580</b> e o código CRC <b>D0C767AF</b> .	

Fonte: [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Verificador: 0937580 e Código CRC: D0C767AF

Acesso em: 21 jan. 2020.

Com efeito, caso a comunicação não ocorresse em hábil, o Campus de Ponta Porã da UFMS poderia ficar sem o fornecimento de energia elétrica, pois sem um contrato formalmente celebrado a UFMS não pode realizar o pagamento e isso certamente ocasionaria inúmeros transtornos para Comunidade Acadêmica do Campus.

Dessa forma, o gestor/fiscal da UFMS quando deixa de constatar as falhas na execução dos contratos, comete ação negligente e contraria o interesse público, pois os servidores devem atuar de modo a proporcionar o gasto eficiente dos recursos

públicos. Assim, destaca-se a relevância dos gestores e fiscais, sendo eles responsáveis pelo atesto/confirmação que o interesse público está sendo observado, pois suas atribuições são garantir o cumprimento da execução contratual na íntegra, afastando a possibilidade de prejuízos ao erário.

Portanto, são muitas as dificuldades que os gestores/fiscais enfrentarão para desempenhar suas atribuições, de forma que é fundamental que esses profissionais estejam seguros das decisões que precisam adotar, bem como, a Administração deve providenciar os meios para aperfeiçoar e proporcionar a adequada capacitação daqueles servidores, adotando os meios necessários a fim de que seus servidores realizem suas atividades com o máximo de eficiência.

## 2.2 ATRIBUIÇÕES DOS FICAIS DE CONTRATOS DA UFMS

Os fiscais dos contratos administrativos da UFMS, assim como os gestores, são formalmente designados para acompanhar a correta execução do contrato na instituição, conforme imagem ilustrativa abaixo:

Figura 6: Instrução de serviço 107

Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

**INSTRUÇÃO DE SERVIÇO 107, DE 1º DE MARÇO DE 2018.**

**O PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO E INFRAESTRUTURA** da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, no uso das atribuições delegadas pela Portaria nº 130, de 08 de fevereiro de 2017, e de acordo com o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26.05.2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o contido no Processo 23104.001161/2017-12, resolve:

Designar o servidor **Celio Eder Miranda Arruda**, Siape nº 3008154, como **Co-Gestor do Campus de Ponta Porã** ao Contrato nº 92/2017-UFMS, celebrado entre a UFMS e a empresa Rondai Segurança LTDA, em substituição a servidora Fabiane de Melo Silva designada anteriormente através da IS 7/2018 de 04/01/2018.

Documento assinado eletronicamente por **Augusto Cesar Portella Malheiros**, Pró-Reitor(a), em 02/03/2018, às 19:14, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0349799** e o código CRC **566999D9**.

**GABINETE DA PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO E INFRAESTRUTURA**  
Av Costa e Silva, s/nº - Cidade Universitária  
Fone: (67)3345-7014  
CEP 79070-900 - Campo Grande - MS

Referência: Processo nº 23104.000110/2018-46 SEI nº 0349799

Fonte: [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) Verificador: 0349799 e Código CRC: 566999D9  
Acesso em: 25 jan. 2020.

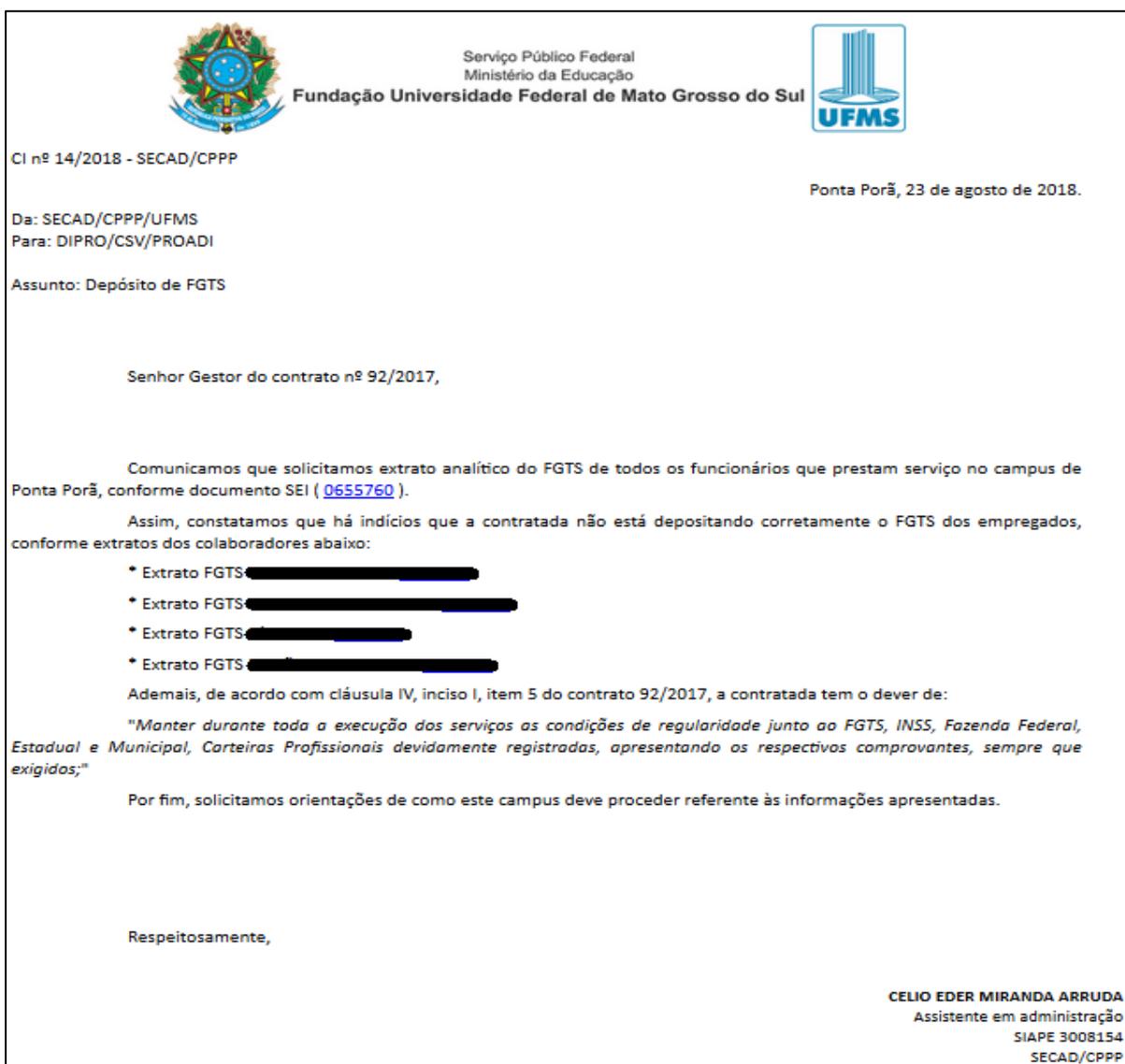
Cabe destacar que no ato de designação, consta a terminologia de “Co-gestor”, no entanto, na prática o trabalho desenvolvido é de fiscal de contrato, pois todas as irregularidades constatadas pelo “Co-gestor” devem ser submetidas ao gestor do

contrato para que este notifique a contratada para sanar os problemas apontados pelo fiscal.

Dessa forma, cabe ao fiscal registrar as ocorrências que encontrar, apontando as correções, sugerindo multas e outras penalidades, sempre relatando aos seus superiores quanto às medidas a serem adotadas.

Como exemplo, demonstra-se na imagem abaixo atuação do Co-gestor/Fiscal ao encontrar irregularidade praticada pela contratada:

Figura 7: Depósito de FGTS



Fonte: O autor.

Cumprе salientar que a imagem original foi desfigurada por tratar de informações pessoais dos empregados da contratada que prestam serviço no Campus de Ponta Porã da UFMS.

Neste passo, os registros do Co-gestor/fiscal vão nortear o gestor para tomada de decisões, assim como, realizar a aplicação das penalidades, bem como, realizar o atesto ao setor financeiro da UFMS que a empresa pode receber sua receita.

Ademais, as atribuições do Co-gestor/fiscal podem ser o recebimento provisório de obras e serviços, assim como na imagem acima, cuidar para que a Administração Pública não tenha que arcar com despesas trabalhistas e previdenciárias que eram obrigação das empresas contratadas.

Em arremate, evidencia-se que a atuação precária do co-gestor/fiscal de contratos poderá trazer prejuízo a UFMS, bem como, o servidor ser responsabilizado por irregularidade praticada pela contratada. São tarefas que demandam tempo, requerem compromisso e na maioria das vezes são de grande complexidade, pois a função de co-gestor/fiscal é complexa e pode se dar do simples recebimento de equipamento adquirido pela UFMS, a fiscalização de grandes obras e reformas realizadas no Campus.

## 2.3 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS FUNÇÕES DE GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS DA UFMS

### 2.3.1 Gestor de contrato

O Gestor é o representante da UFMS, sendo designado para acompanhar e fiscalizar, simultaneamente, a execução do contrato, devendo, ainda, coordenar e comandar todo o processo de fiscalização.

A função de Gestor deve, em tese, recair preferencialmente sobre servidores que tenham conhecimento técnico ou prático a respeito do contrato a ser gerido.

O Gestor de Contrato precisa almejar a otimização dos recursos e manter a excelência nos serviços prestados. Deve, ainda, manifestar-se de forma fundamentada em todos os seus atos no processo, agindo com organização, com objetivo de exigir o adequado cumprimento do objeto contratado.

Por fim, o Gestor precisa ter responsabilidade para conduzir os trabalhos alinhado com os princípios da Administração Pública e, para isso, precisa ser capaz de tomar decisões equilibradas, harmônicas e válidas. Porém, as questões que

extrapolem as suas competências devem ser encaminhadas à área competente, para que possam ser resolvidas em tempo hábil.

### 2.3.2 Fiscal de contrato administrativo

Em determinados contratos firmados pela UFMS não há a necessidade do fiscal possuir conhecimentos técnicos, isso porque, aqueles contratos tratam da aquisição de equipamentos de fácil compreensão e identificação, por exemplo, o atesto/confirmação pelo fiscal que determinada empresa entregou eletrônicos adquiridos pela universidade, dessa forma, a identificação dos eletrônicos é simples, pois basta o servidor fiscal verificar se o aparelho eletrônico possui de fato as características estabelecidas no edital de licitação.

De outra sorte, em outros contratos, o servidor fiscal precisa de conhecimentos técnicos, por exemplo, no recebimento de obras, pois o objeto depende de conhecimentos específicos, em que há a necessidade de verificar se a qualidade e a estrutura estão dentro das normas padrões da construção civil.

Portanto, o fiscal de contrato difere-se do gestor por estar próximo da efetiva execução do contrato, por exemplo, na prestação de serviço de limpeza é o fiscal quem verifica se o serviço está de acordo com o pactuado no contrato, no caso afirmativo, realiza um atesto/confirmação para que a UFMS realize o pagamento devido à empresa contratada.

### 3 ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA COM OS SERVIDORES GESTORES E FISCAIS DA UFMS – CAMPUS DE PONTA PORÃ

A pesquisa de campo foi realizada com o preenchimento de questionário enviado, via e-mail, a 25 servidores designados à função de gestor e/ou fiscal de contrato administrativo da UFMS, no entanto, apenas 14 servidores retornaram o e-mail com o questionário devidamente respondido.

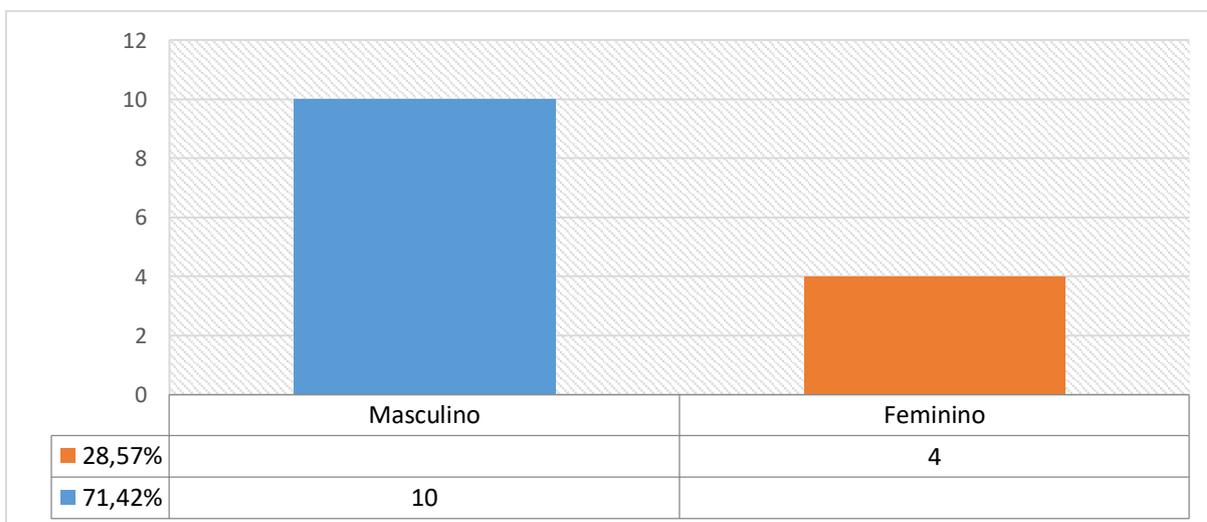
Ademais, o presente trabalho trata da gestão/fiscalização dos contratos administrativos da UFMS, no entanto, o tema é amplo e abrange a Administração Pública em geral por tratar de assunto de interesse público, sendo que a normativa é comum a todos os Órgãos do Setor Público.

Por fim, o questionário aplicado aos servidores da UFMS procurou levantar informações a respeito do perfil dos gestores/fiscais com perguntas relacionadas aos seguintes temas: sexo, tempo de trabalho, idade, capacitação, dificuldades enfrentadas na execução dos contratos, treinamento, qualificação e capacitação.

#### Sexo dos gestores/fiscais

Constatou-se que dos catorze servidores participantes da pesquisa, quatro são do sexo feminino e dez pertencem ao sexo masculino, de forma que todos os Agentes Públicos responderam a qual sexo pertencem, conforme o gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1: Sexo dos Gestores/Fiscais



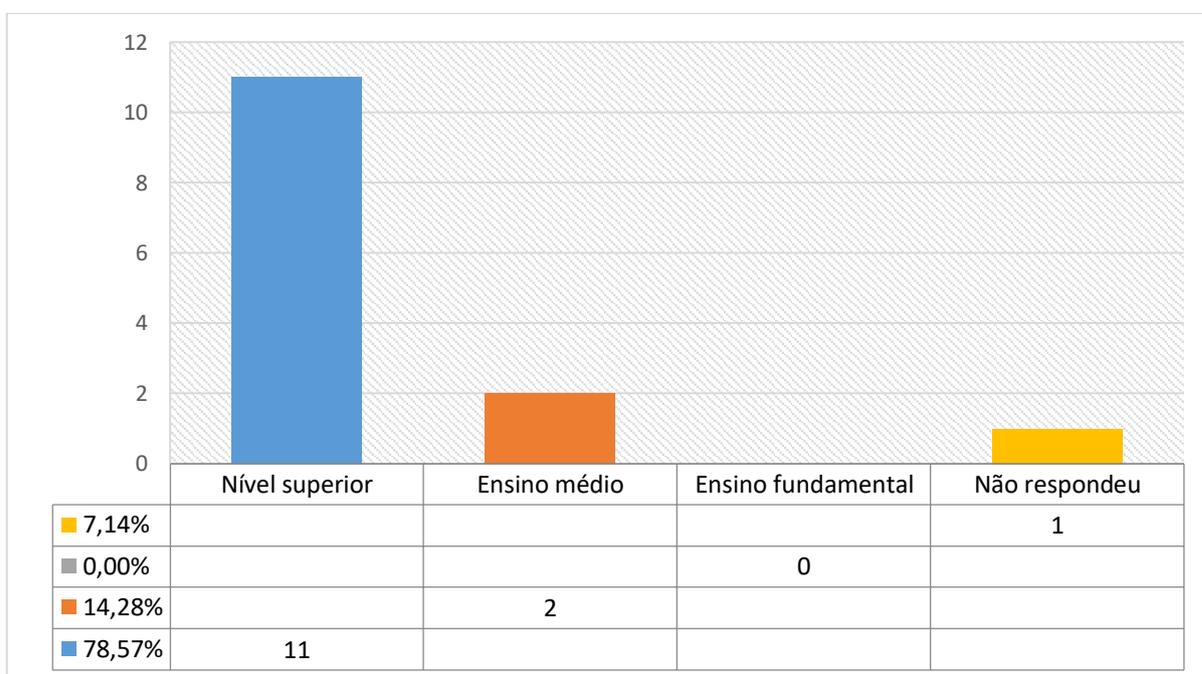
Fonte: Autoria própria

Portanto, verifica-se que do total de servidores gestores/fiscais participantes da pesquisa de campo 28,57% pertencem ao gênero feminino, enquanto a maioria com 71,42% são do gênero masculino.

### Formação dos gestores/fiscais

Demonstrou-se que dos catorze servidores participantes da pesquisa, onze possuem o Ensino Superior Completo, dois têm formação de Ensino Médio e um não respondeu a este item, de acordo com o gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2: Formação dos Gestores/Fiscais



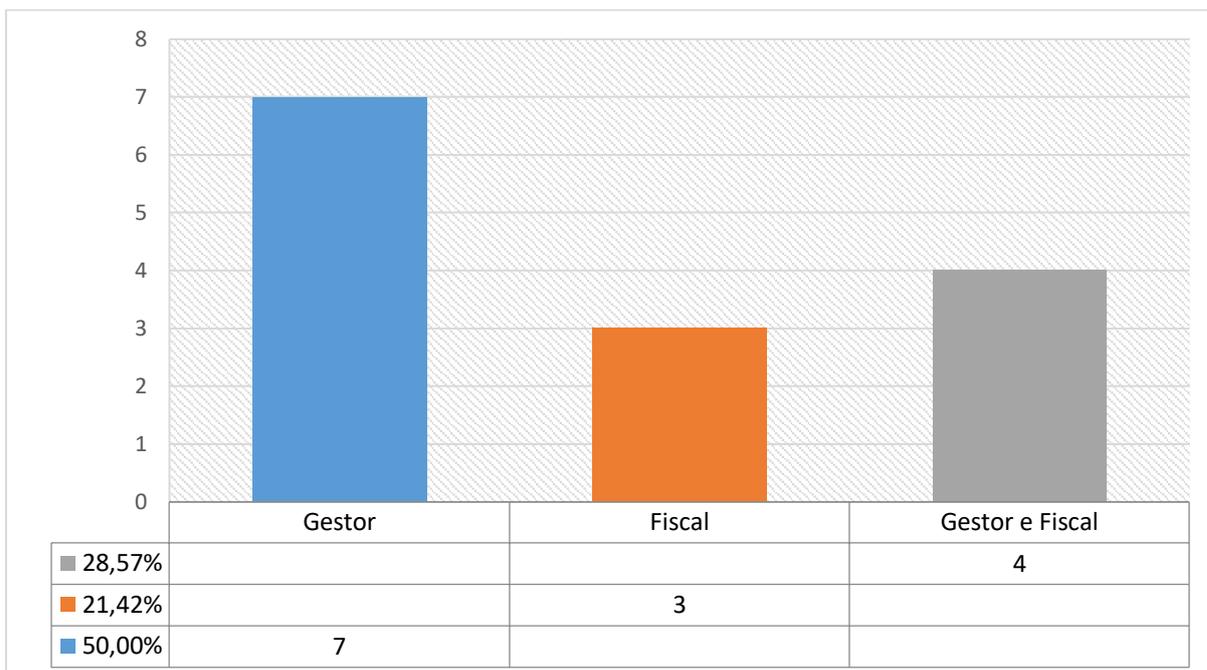
Fonte: Autoria própria

Assim, constata-se que a maioria dos servidores gestores/fiscais participantes da pesquisa de campo compondo o percentual de 78,57% têm formação de nível superior, enquanto apenas 14,28% possuem formação de ensino médio e um agente público não respondeu a este item.

## Função que o servidor exerce

Esta questão da pesquisa de campo teve a finalidade de identificar se os agentes públicos entrevistados exerciam a função de gestor, fiscal ou as duas simultaneamente, conforme o gráfico seguinte:

Gráfico 3: Função que o servidor exerce



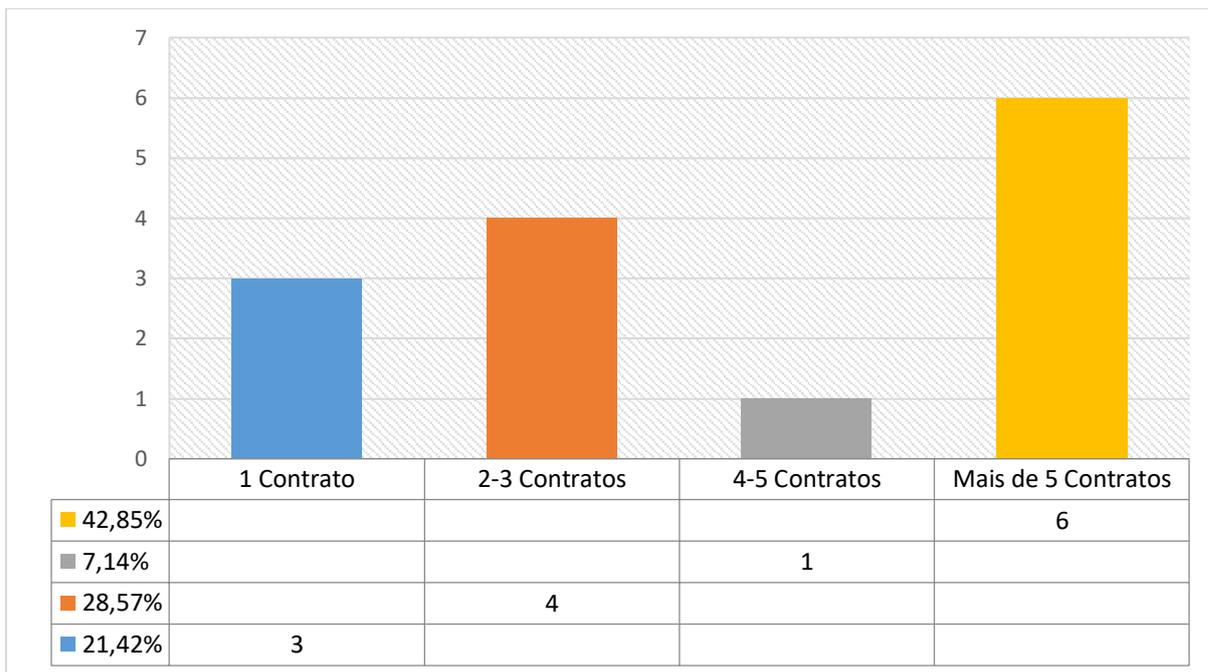
Fonte: Autoria própria

Portanto, apurou-se que sete dos entrevistados são gestores, três são fiscais, e quatro exercem as funções de gestor e fiscal ao mesmo tempo.

## Número de contratos gerenciados e/ou fiscalizados

Conforme demonstrado no decorrer do trabalho em tela, o número de contratos designados ao servidor deve ser razoável, de forma que o agente público não fique sobrecarregado, pois o desempenho da função exige tempo e comprometimento. Dessa forma, foi perguntado aos gestores/fiscais, quantos contratos tinham sob sua gestão e/ou fiscalização, de acordo com o gráfico seguinte:

Gráfico 4: Número de Contratos Gerenciados e/ou Fiscalizados



Fonte: Autoria própria

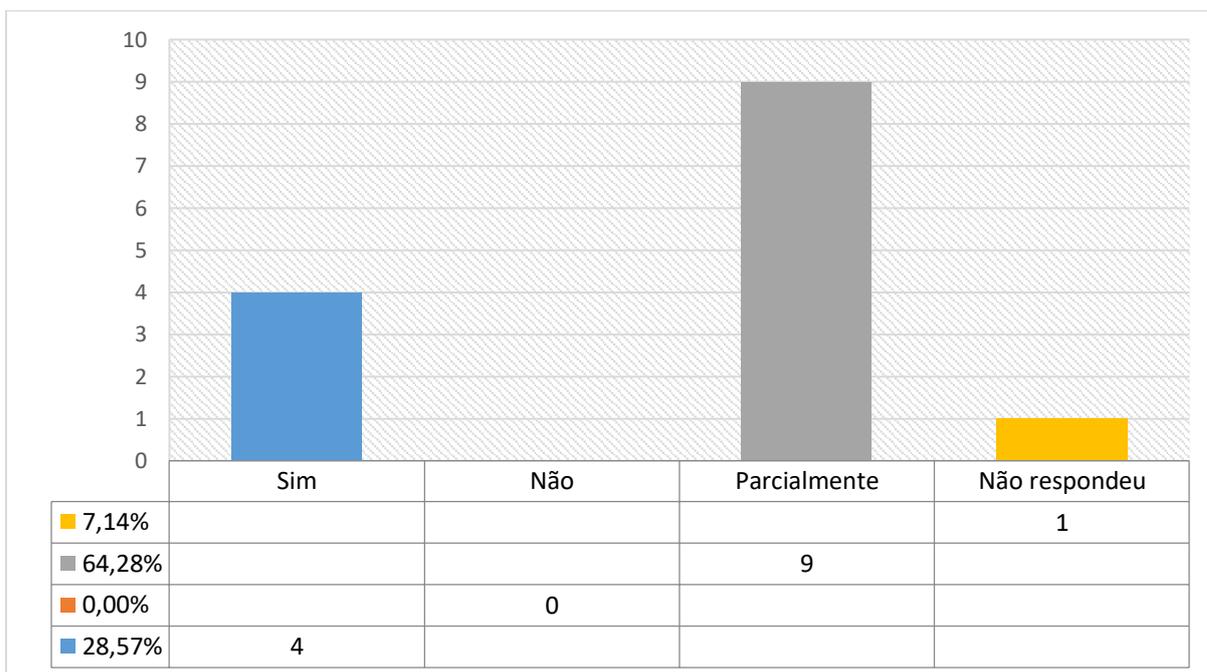
Assim, descobriu-se que 28,57% dos servidores têm de 2 a 3 contratos sob sua responsabilidade. Ademais, 21,42% dos servidores afirmaram gerenciar 1 contrato, um agente público informou que gerencia de 4-5 contratos administrativos.

Por fim, destaca-se o expressivo percentual de 42,85% de servidores que afirmaram ter mais de 5 contratos para gerir e/ou fiscalizar, fato que evidencia que há uma sobrecarga de trabalho atribuída a esses agentes públicos, situação que deveria ser evitada porque a probabilidade daqueles profissionais não realizarem um trabalho eficiente é muito alta.

### **Conhecimento das atribuições que exerce**

Esta pergunta é muito relevante, pois evidencia o conhecimento que os servidores participantes da pesquisa de campo têm sobre as funções que lhes foram designadas. Assim, de acordo com suas respostas é possível ter noção de como estão desempenhando suas funções. Assim, as respostas estão de acordo com os resultados representados no gráfico a seguir:

Gráfico 5: Conhecimento das atribuições que exerce



Fonte: Autoria própria

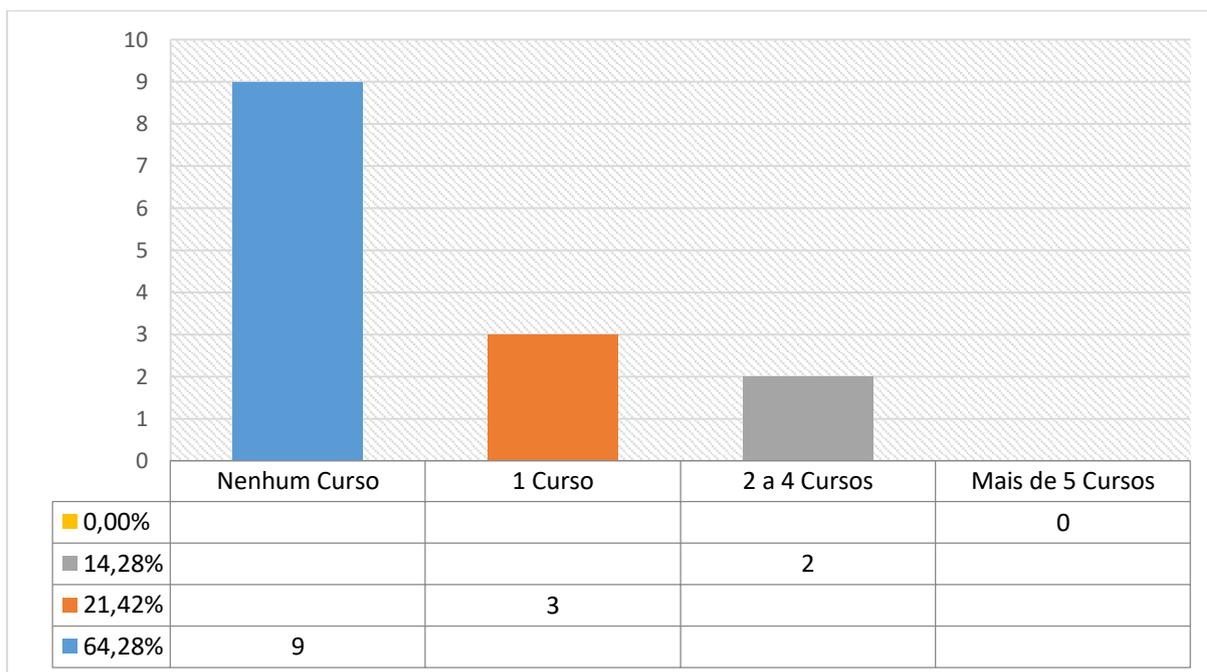
Com efeito, ficou demonstrado que 28,57 dos servidores responderam ter conhecimento das atribuições que são da sua competência, outros 64,28% dos agentes públicos responderam que têm conhecimento parcial das atividades que devem realizar e um não respondeu a esta pergunta.

Por fim, destacamos que para o exercício da função gestor/fiscal dos contratos administrativos este resultado é negativo, considerando que o desconhecimento, mesmo que parcialmente, por parte dos gestores e/ou fiscais de suas atribuições é um dos maiores motivos para uma gestão/fiscalização ineficaz.

### **Participação em cursos voltados para Gestão/Fiscalização de Contratos Administrativos**

Neste quesito buscou-se verificar a participação dos servidores em cursos voltados para capacitação na área da gestão e fiscalização dos contratos da UFMS. Ressalta-se que é de suma importância que os servidores responsáveis pela execução contratual sejam capacitados. Dessa forma, demonstra-se no gráfico a seguir as respostas dos participantes da pesquisa de campo:

Gráfico 6: Participação em cursos voltados para Gestão/Fiscalização de Contratos Administrativos



Fonte: Autoria própria

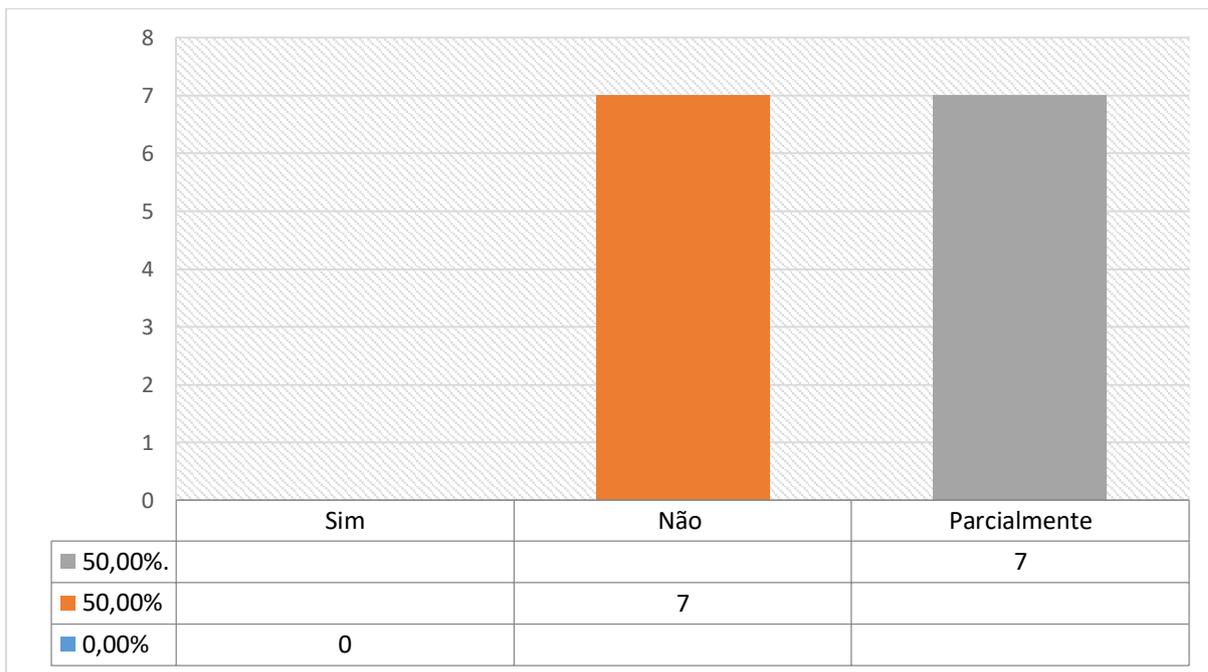
Dessa forma, a maioria dos servidores, compondo o percentual de 64,28% responderam que não participaram de nenhum curso, outros 21,42% dos servidores afirmaram já ter participado de um curso, de outra sorte, 14,28% dos agentes públicos participantes da pesquisa de campo informaram ter participado de 2 a 4 cursos de capacitação e nenhum servidor respondeu que já fez mais de 5 cursos.

Portanto, fica evidente a carência de capacitação nessa área, fato que deveria ser diferente, pois é por meio da capacitação que se torna possível aproveitar as potencialidades dos servidores e, assim, promover o desenvolvimento tanto dos agentes públicos como da própria UFMS.

### **Conhecimento técnico do objeto dos contratos que gestor e/ou fiscal**

Este item tem por objetivo demonstrar o quantitativo de servidores que possuem conhecimento técnico acerca do objeto contrato, uma vez que os agentes públicos que exercem as funções de gestor/fiscal de contratos administrativos são responsáveis por avaliar se a prestação do serviço está sendo devidamente realizada conforme o estabelecido no contrato. Com isso, as respostas dos servidores estão de acordo com o gráfico logo abaixo:

Gráfico 7: Conhecimento técnico do objeto dos contratos que atua como Gestor e/ou Fiscal



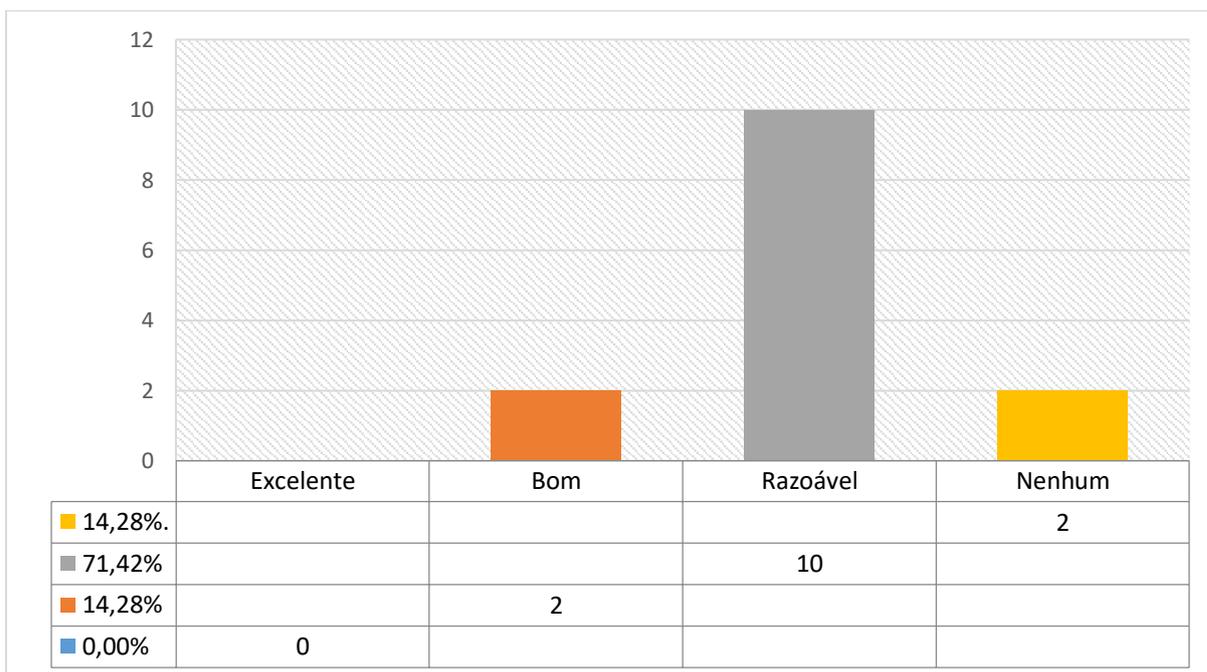
Fonte: Autoria própria

Assim, observou-se que, de forma expressiva, nenhum dos servidores respondeu que possui conhecimento técnico a respeito dos contratos sob sua responsabilidade, outros 50% afirmaram não possuir conhecimento técnico, e, por outro lado, 50% dos servidores afirmaram ter conhecimento parcial a respeito do objeto que fiscalizam e/ou gerenciam.

### **Conhecimento dos servidores a respeito da Lei 8.666/93 (licitações)**

Foi questionado aos servidores participantes da pesquisa de campo qual o conhecimento que julgavam ter sobre a Lei 8.666/93, de Licitações e Contratos, sendo que 14,28% dos servidores afirmaram ter um bom conhecimento, 71,42% responderam que possuem conhecimento razoável a respeito do tema e nenhum agente público disse possuir um excelente conhecimento sobre a lei em questão. Abaixo, representa-se as respostas dos servidores no gráfico:

Gráfico 8: Conhecimento dos servidores a respeito da Lei 8.666/93 (licitações)



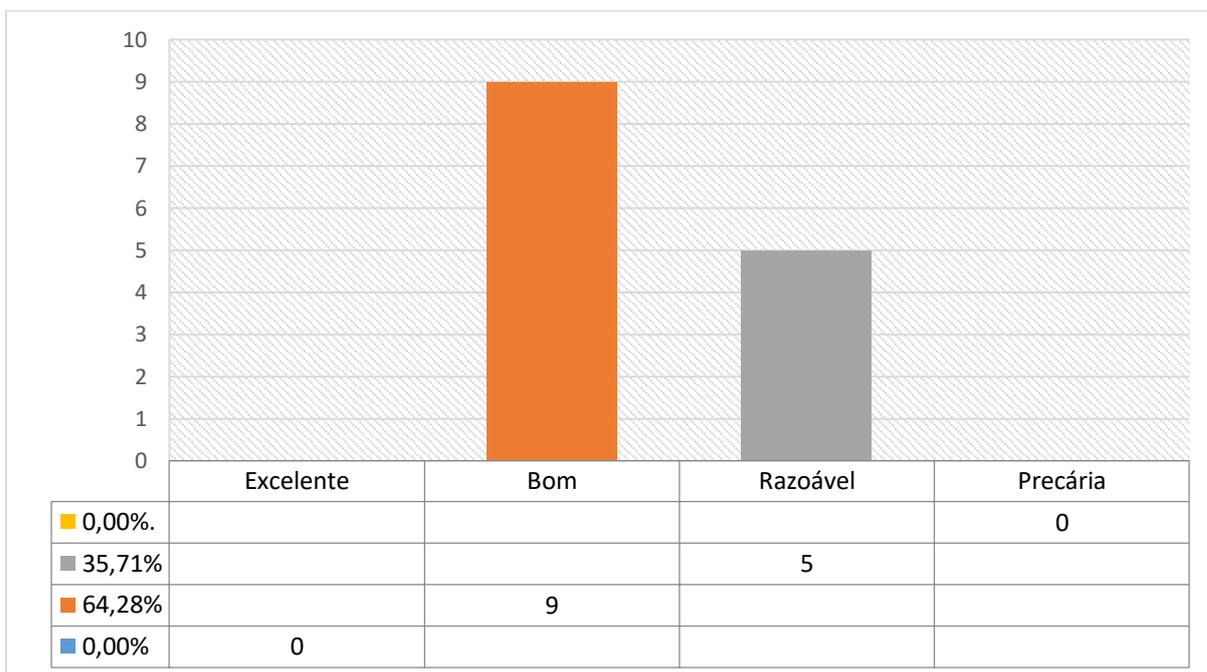
Fonte: Autoria própria

Destaca-se que 14,28% dos servidores afirmaram não possuir conhecimento algum sobre a lei que regulamenta as funções que desempenham. Assim, ressalta-se que os dados da pesquisa são importantes, pois ainda que maioria tenha avaliado como razoável seu conhecimento, um percentual expressivo, representado por 2 dos 14 participantes da pesquisa afirmaram não possuir conhecimento a respeito da Lei 8.666/93, de Licitações e Contratos. Evidencia-se que o conhecimento do tema é necessário para o adequado exercício de suas funções.

**Em sua opinião, a execução dos contratos administrativos em que você atua está sendo?**

Nesta pergunta foi solicitado aos servidores para que realizassem uma avaliação sobre a execução dos contratos administrativos, para os quais foram designados a gerir e/ou fiscalizar. Dessa forma, as respostas estão representadas no gráfico a seguir:

Gráfico 9: Em sua opinião, a execução dos contratos administrativos em que você atua está sendo?



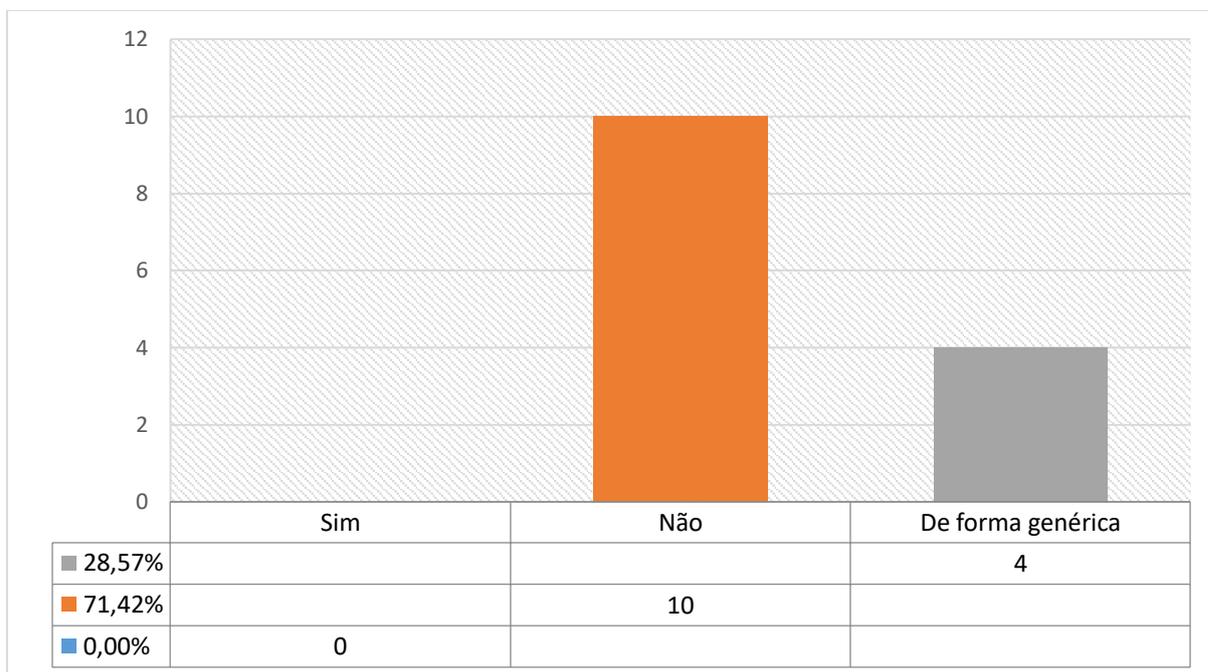
Fonte: Autoria própria

Assim, 37,71% dos servidores responderam considerar razoável a execução dos contratos administrativos em que atuam, outros 64,28% consideram boa e nenhum agente público considerou que a execução dos contratos administrativos está sendo realizada de forma excelente ou precária.

**Quando ocorreu sua designação para exercer a função de gestor e/ou fiscal, foi explicado as atribuições daquelas funções?**

Foi perguntado aos servidores participantes da pesquisa de campo se lhes foi explicado às atribuições que deveriam desempenhar quando foram designados a exercer a função de gestor e/ou fiscal de contratos administrativos, cujas respostas estão demonstradas no gráfico a seguir:

Gráfico 10: Quando ocorreu a designação para exercer a função de gestor e/ou fiscal, foi explicado as atribuições daquelas funções?



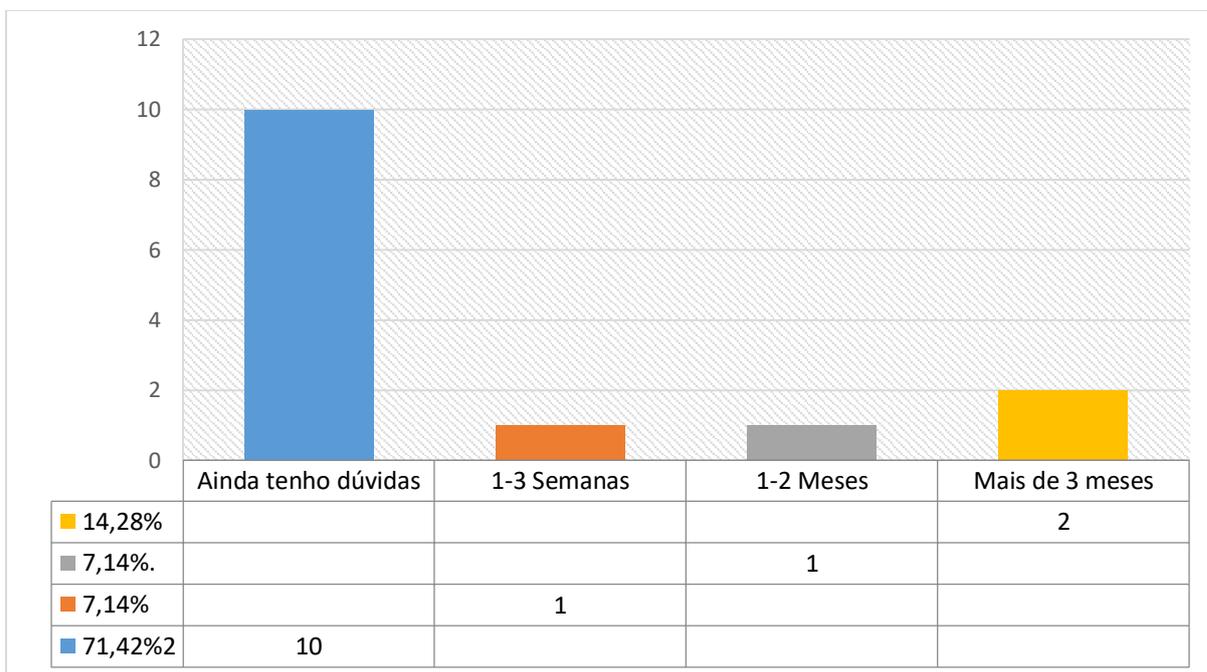
Fonte: Autoria própria

Logo, nenhum servidor afirmou ter recebido orientação a respeito das funções que deveriam desempenhar, de outra sorte, 28,57 afirmaram terem recebido orientações de forma genérica e 71,42% dos agentes públicos informaram que simplesmente lhes foi designada a função sem que houvesse qualquer tipo de orientação sobre o quê e como deveriam realizar, fato a ser evitado, pois é no primeiro contato com situações novas que encontra-se as maiores dificuldades dos seres humanos em geral.

### **Em quanto tempo sentiu-se seguro para exercer as atribuições da função de Gestor e/ou Fiscal?**

Este item da pesquisa de campo teve como finalidade identificar o tempo médio que os agentes públicos entrevistados dominaram as atribuições da função de gestor e/ou fiscal de contratos administrativos. As respostas dos servidores estão conforme os dados do gráfico a seguir:

Gráfico 11: Em quanto tempo sentiu-se seguro para exercer as atribuições da função de Gestor e/ou Fiscal?



Fonte: Autoria própria

Assim, descobriu-se o expressivo montante de 71,42% dos entrevistados que afirmaram possuir dúvidas sobre suas atribuições, um agente público respondeu levar de 1 a 3 semanas para dominar suas atribuições, outro afirmou que demorou de 1 a 2 meses e, por fim, 14,28% dos servidores falaram que levou mais de 3 meses para terem ciência das atribuições que o exercício da função exige.

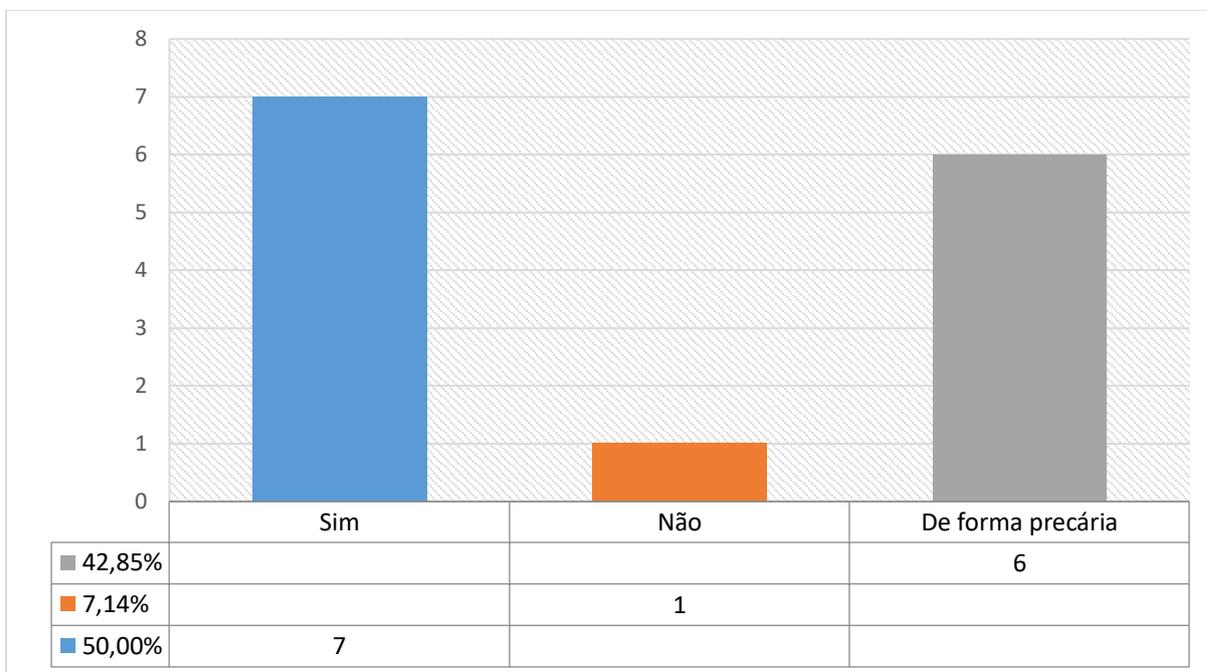
Com isso, fica evidente a necessidade de capacitação, pois 10 dos 14 participantes afirmaram ainda terem dúvidas sobre o que devem ou não fazer. Assim, o interesse público está em iminente risco.

### **Consegue conciliar sua função de Gestor e/ou Fiscal com suas demais atribuições?**

Conforme evidenciado no decorrer do trabalho em tela, o número de contratos designados ao servidor deve ser razoável, de forma que o agente público não fique demasiadamente atarefado, pois o desempenho da função de Gestor e/ou Fiscal de Contratos Administrativos exige tempo e comprometimento. Dessa forma, foi questionado aos servidores se conseguem conciliar sua função de Gestor e/ou Fiscal

com suas demais atribuições no setor em que estão lotados, sendo que as respostas estão em conformidade com os dados demonstrados no gráfico abaixo:

Gráfico 12: Consegue conciliar sua função de Gestor e/ou Fiscal com suas demais atribuições?



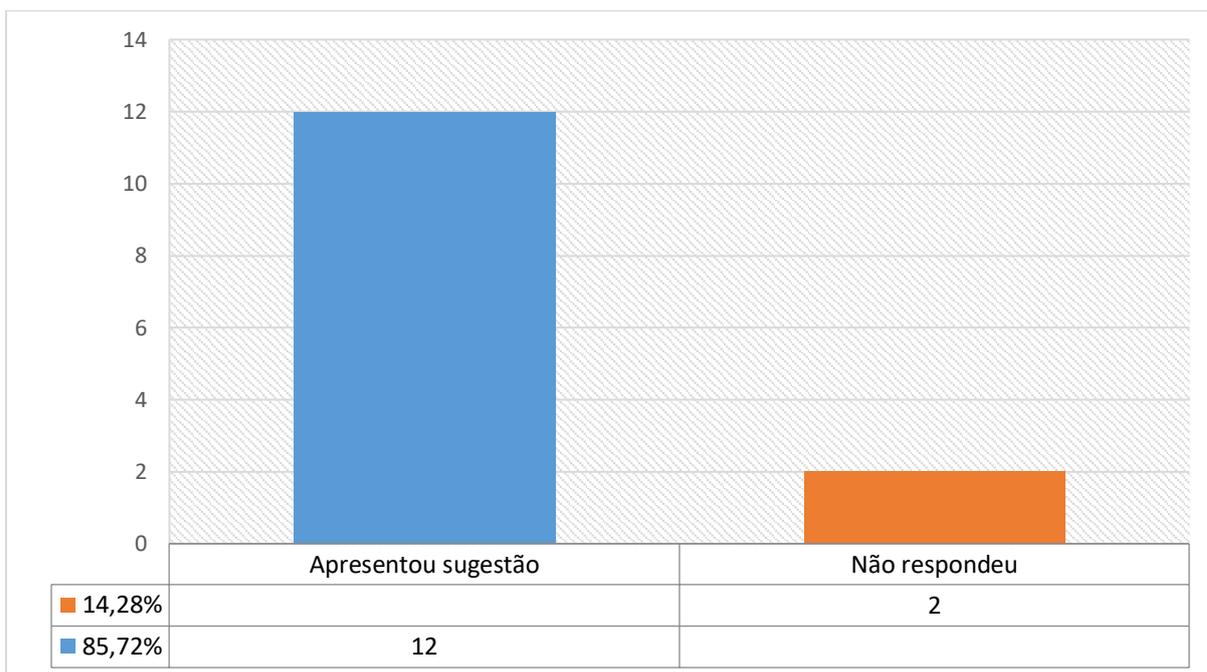
Fonte: Autoria própria

Com efeito, apurou-se que 50% participantes da pesquisa de campo afirmaram conseguir conciliar às funções, de outra sorte, 42,85% responderam que conciliam as funções de forma precária e um servidor respondeu que não consegue conciliar suas atribuições.

### **Sugestão para uma gestão/fiscalização mais eficiente.**

Foi facultado aos participantes da pesquisa de campo, em questão aberta do questionário, a deixarem suas considerações para uma gestão/fiscalização mais eficiente dos contratos administrativos da UFMS, de forma que o índice de participação está conforme os dados demonstrados no gráfico a seguir:

Gráfico 13: Sugestões para uma gestão/fiscalização mais eficiente



Fonte: Autoria própria

Conforme observa-se no gráfico acima, 85,72% dos participantes da pesquisa de campo deixaram sua mensagem para uma gestão/fiscalização dos contratos administrativos da UFMS mais eficiente.

Neste passo, destaca-se as algumas sugestões, dos participantes da pesquisa de campo, para gestão/fiscalização mais eficiente dos contratos administrativos da UFMS:

Sugestão apresentada pelo primeiro participante a responder o questionário da pesquisa de campo:

“Acredito que deveriam, antes de nos colocarem na função de gestão/fiscalização de contratos, realizar capacitações mais efetivas, com mais detalhes sobre como funciona a gestão de um contrato. Outro ponto que acredito ser importante é com relação à má distribuição dos contratos. É fácil encontrar pessoas que possuem mais de 10 contratos sob sua responsabilidade, assim como há pessoas que possuem muitos anos de serviço público e nunca geriram um contrato sequer. Falta ser feito um levantamento mais profundo de como estão distribuídos os contratos na UFMS para poder dividir melhor e não sobrecarregar os funcionários. Conheço pessoas que ficaram doentes mentalmente, e não tenho dúvidas que isso aconteceu por conta do excesso de contratos somados às funções inerentes à unidade que o servidor trabalha. Deste modo, acredito que uma melhor distribuição e uma capacitação realmente efetiva sejam dois pontos importantíssimos para uma gestão/fiscalização mais eficiente no âmbito da UFMS.”

Assim, frisa-se que o participante julga ser necessário haver mais capacitação e existir equilíbrio no número de designação de contratos a cada servidor, pois alega

ter conhecimento de servidores que ficaram doentes por consequência da sobrecarga de trabalho.

Ademais, segue sugestão apresentada pelo sexto participante a responder o questionário da pesquisa de campo:

“Acredito que o fiscal de contratos precisa estar em um setor administrativo onde exista pouca ou no máximo moderada demanda, para que ele possa conciliar de maneira eficiente sua função de fiscalização de contratos, haja vista essa atribuição tratar, muitas vezes, de relacionamentos interpessoais, o que requer delicado manuseio, e de busca constante por soluções de problemas que, em geral, demandam tempo.”

Destaca-se que o sexto participante afirma que as funções de gestor e fiscal de contratos administrativos exigem empenho e tempo dos servidores que desempenham aquelas funções. Com isso, considera que as demais atividades administrativas desempenhadas pelos servidores devem ser moderadas para que não prejudiquem o desempenho das atribuições pertinentes às funções de gestor e fiscal de contrato administrativos.

### 3.1 CONCLUSÃO A RESPEITO DO RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO

Com os dados das respostas extraídas da pesquisa de campo realizada com servidores gestores e/ou fiscais da UFMS, ficou evidente que a falta de capacitação dos agentes públicos envolvidos com a Gestão e/ou Fiscalização dos contratos administrativos é, com certeza, a razão principal dos problemas existentes nesta área.

Ademais, constata-se que é necessário haver equilíbrio em relação a quantidade de contratos a serem designados aos servidores, pois restou demonstrado que a sobrecarga de trabalho é prática comum na instituição.

Por fim, é fundamental que exista conscientização dos chefes e agentes públicos quanto relevância das funções de Gestor e Fiscal para que não exista desperdício dos recursos públicos, pois são os agentes públicos que desempenham aquelas funções que têm a missão de garantir que o interesse público não será lesado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em tela abordou o andamento da gestão e fiscalização de contratos administrativos na UFMS, assim como na Administração Pública em geral, buscou-se evidenciar as funções de gestor e fiscal, pois são os servidores detentores daquelas funções que são responsáveis pela execução contratual.

Considerando que o tema em apreço é complexo, pouco divulgado e praticamente restrito ao conhecimento dos agentes públicos, sendo, no entanto, de suma relevância para o interesse público, pois basicamente trata do fim do processo de licitação, onde os detentores daquelas funções recebem o objeto comprado pela Administração Pública e dão o aval para que as empresas do setor privado sejam pagas por seus serviços.

Dessa forma, com o fim de auxiliar o entendimento dos leitores, foi necessário introduzir temas pertinentes a este trabalho, assim, abordou-se de forma simples o processo aquisição da Administração Pública, iniciando pelo processo licitatório e suas etapas, para, somente então, chegar a execução do contrato administrativo, objeto da pesquisa em apreço.

No decorrer do trabalho, identificou-se e explicou-se a função de Gestor e Fiscal de contrato administrativo, descrevendo suas atribuições e responsabilidades, foi destacado que para uma execução contratual focada na eficiência é necessário comprometimento, capacitação e dedicação dos servidores detentores das funções de gestor e fiscal de contrato, de modo que aquelas qualidades são a essência deste trabalho.

Assim, restou comprovado, de acordo com a pesquisa de campo, que para o adequado exercício das funções de gestor e fiscal de contratos administrativos falta treinamento, capacitação, conhecimento das normas e legislações pertinentes ao tema e, principalmente, que os dirigentes dos Órgãos Públicos observem a relevância daquelas funções para o interesse público e, assim, proporcionem os meios e os recursos necessários para o adequado desempenho das atribuições pertinentes às funções de gestor e fiscal de contratos administrativos.

Conforme explanado, a capacitação deve ser vista como base para o exercício das funções de Gestor e/ou Fiscal de contrato administrativo, pois é o elo para se alcançar a eficiência no desempenho das atividades da UFMS.

Destaca-se que a função de gestor/fiscal é a conclusão do processo de licitação e contratação pública, isso porque, são os detentores daquelas funções que atestarão/confirmarão que a Administração Pública não está sendo prejudicada no momento em que recebe de fato o objeto licitado.

Dessa forma, é fundamental que exista a obrigatoriedade, dos ocupantes das funções de Gestor e Fiscal de Contrato Administrativo da UFMS, em participarem de treinamento e capacitação, bem como, realizarem reuniões com discussões a respeito das dificuldades enfrentadas no desempenho da função.

Ademais, os treinamentos e capacitações podem ser ministrados por pessoal interno com experiência no tema. Alternativa de baixo custo financeiro e que proporcionará resultados positivos, sanando dúvidas, por exemplo, a respeito do recebimento de bens, atesto das notas fiscais, pagamentos, envio de relatórios ao setor competente, entre outras pequenas incertezas dos detentores daquelas funções.

A criação de um projeto de treinamento específico sobre o tema é fundamental para a capacitação dos agentes públicos que ingressam na UFMS por meio de concursos públicos, sem, no entanto, possuir a especialização necessária para enfrentar as dificuldades que a gestão/fiscalização do contrato administrativo pode apresentar.

Destaca-se que cursos e palestras preparatórias teriam um custo benefício razoável, pois enfrentar eventuais prejuízos por erros cometidos pela falta de conhecimento dos servidores em razão da carência de preparação certamente prejudica a imagem da instituição e, sobretudo, fere o interesse da coletividade.

Por fim, frisa-se que o tema a respeito da gestão e fiscalização dos contratos administrativos é complexo, sendo o objetivo desta pesquisa demonstrar, de forma geral, a atuação contemporânea dos gestores e fiscais, constatando sua aptidão para o exercício da função, diante de sua relevância para a Administração Pública. Com efeito, é de suma importância que os servidores que exercem a função de Gestor/Fiscal de Contratos Administrativos tenham o devido treinamento e capacitação a fim de garantir o Interesse Público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília: Senado, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

Acesso em: 8 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. **Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm).

Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. 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.** Disponível em:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>.

Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 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.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm).

Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_atoLeis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_atoLeis/L8666cons.htm).

Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 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: 29 jan. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União.** Plenário. Acórdão TCU nº 839/2011. Relator: Min. Raimundo Carreiro, Brasília, DF, 06 abr. 2011. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/informativos%20tem%C3%A1ticos/31220/o-fiscal-do-contrato-nao-pode-ser-responsabilizado-caso-nao-possua-condicoes-apropriadas-para-o-desempenho-de-suas-atribuicoes>. Acesso em: 29 nov. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: o capital humano das organizações** / Idalberto Chiavenato. -8. ed. -4. reimpr. –São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Gil, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

Mazza, Alexandre, **Manual de direito administrativo.** 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. – São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2012.

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Despesas em contratos contínuos de 2018**. Disponível em: <https://proplan.ufms.br/execucao-orcamentaria/ano-2018/distribuicao-contratos/>. Acesso em: 10 set. 2019.

## **ANEXO 1: QUESTIONÁRIO APLICADO**

### **QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES E/ OU FISCAIS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA UFMS**

O presente questionário é parte integrante da pesquisa do acadêmico CELIO EDER MIRANDA ARRUDA das Faculdades Integradas de Ponta Porã-MS, que se destina a elaboração do trabalho de conclusão de curso, como exigência para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Ruth Mota da Silva Bastos.

Assim, sua opinião será muito importante para o desenvolvimento desta pesquisa, com a qual investigarei a origem de determinadas falhas no processo de execução contratual.

Desde já, agradecemos sua prestigiosa participação,

**IMPORTANTE:** As informações fornecidas no presente questionário serão utilizadas apenas para fins da elaboração do citado trabalho, respeitando, no entanto, o sigilo e o anonimato dos participantes.

#### **Dados do Gestor/Fiscal:**

Nome (opcional):

Sexo:

Idade:

Tempo na UFMS:

Formação:

**1. Exerce a função de:**

Gestor  Fiscal  Gestor e Fiscal

**2. Quantos contratos você tem sob sua gestão/fiscalização?**

0  1  2-3  4-5  Mais de 5

**3. Você tem conhecimento das atribuições de gestor/fiscal que exerce?**

Sim  Não  Parcialmente

**4. Quantos cursos/treinamentos para capacitação na função de gestor/fiscal já realizou?**

0  1  2-4  mais de 5

**5. Você possui conhecimento técnico dos contratos que realiza a gestão/fiscalização?**

Sim  Não  Parcialmente

**6. Como você avalia o seu conhecimento sobre a Lei 8666/93, de Licitações e Contratos e demais normas pertinentes sobre o assunto?**

Excelente  Bom  razoável  Nenhum

**7. Em sua opinião, a execução dos contratos administrativos em que você atua está sendo?**

Excelente  Bom  razoável  Precária

**8. Quando você foi designado para gestor e/ou fiscal de contrato pela primeira vez, foi explicado o que deveria fazer?**

Sim  Não  De forma genérica

**9. Em quanto tempo sentiu-se seguro para realizar as atribuições exigidas pela função de gestor e/ou fiscal de contrato?**

Ainda tenho dúvidas  1-3 semanas  1-2 meses  mais de 3 meses

**10.** Consegue conciliar sua função de gestor e/ou fiscal de contrato com as demais atividades administrativas atribuídas a você em seu setor?

( ) sim ( ) não ( ) De forma precária

**11.** Caso queira, deixe sua sugestão para uma gestão/fiscalização mais eficiente.

Muito obrigado!

## ANEXO 2 – AUTORIZAÇÃO



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



### ANEXO 2 – AUTORIZAÇÃO

**CLÁUDIA CARREIRA DA ROSA**, SIAPE 4377686, diretora do Campus de Ponta Porã da UFMS, autorizo a divulgação do nome da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, bem como das informações levantadas durante a pesquisa acadêmica para a elaboração do trabalho de conclusão de curso de **CELIO EDER MIRANDA ARRUDA**, RA 410341, acadêmico do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Ponta Porã.

Ponta Porã-MS, 03 de março de 2020

---

**CLÁUDIA CARREIRA DA ROSA**  
Diretora do Campus de Ponta Porã

#### Campus de Ponta Porã/CPPP

Rua Itibiré Vieira, S/No., Bairro Res. Julia O. Cardinal, BR 463, Km 4,5 – CEP 79907-414 – Ponta Porã (MS)  
Fone: 67 3437-1700 – Fax: 67 3437-1705 – E-mail: [cPPP@ufms.br](mailto:cPPP@ufms.br) – Página: <http://www.cPPP.ufms.br>