

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

DANIELA ANTUNES SIQUEIRA

**DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS POR AGENTES PÚBLICOS
MUNICIPAIS ATUANTES NA FUNÇÃO DE GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS**

**PORTO ALEGRE
2022**

DANIELA ANTUNES SIQUEIRA

**DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS POR AGENTES PÚBLICOS
MUNICIPAIS ATUANTES NA FUNÇÃO DE GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção de título de Bacharela em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco.

**PORTO ALEGRE
2022**

DANIELA ANTUNES SIQUEIRA

**DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS POR AGENTES PÚBLICOS
MUNICIPAIS ATUANTES NA FUNÇÃO DE GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

() Aprovado () Reprovado Data: _____ Conceito: _____

Banca Examinadora:

Orientador Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Convidado Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus filhos, Léo e Bia, ao meu primo Daniel e aos meus sobrinhos Nicole, Nicolas e Valentim. Que todos sejam tocados com a importância dos estudos e repassem essa filosofia aos mais jovens da nossa família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pelo dom da vida e por ser força diária nesta jornada.

Agradeço aos meus pais, André e Eloá, aos meus avós paternos, João e Denise, e a minha tia e madrinha Andréia por me guiarem e apoiarem nesta jornada, sempre com a certeza de que eu chegaria ao final desta graduação.

Agradeço ao meu irmão Marcelo e minha cunhada Jacqueline por serem inspiração nesta jornada acadêmica.

Agradeço ao meu Irmão Jeferson e minha cunhada Janaína por sempre estarem na torcida e vibrarem comigo a cada conquista.

Agradeço aos pais dos meus filhos e demais familiares, amigos e colegas de trabalho por todo o apoio e por todas as orações para que eu chegasse até aqui.

Agradeço aos pequenos Léo, Bia, Daniel, Nicole, Nicolas e Valentim por serem a renovação da vida todos os dias nessa jornada.

Agradeço aos professores da Escola de Administração da UFRGS em especial aos professores Diogo e Aragon pelos ensinamentos que me foram passados.

RESUMO

Trata-se de um estudo de caso cujo objetivo geral é definir quais são as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias para atuação na função de gestor e fiscal de contratos e sugerir como estas podem ser desenvolvidas nos agentes públicos municipais que atuam ou atuarão nestas funções. Em termos metodológicos é uma pesquisa exploratória, por meio de um estudo de natureza qualitativa, analisando o caso do município de Gravataí, por meio de análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas com os gestores e fiscais de contratos do município, vigentes no mês de julho de 2022. Dentre os principais achados da pesquisa destaca-se a formação dos fiscais e gestores compatíveis com as competências exigidas e a necessidade de formação continuada destes, respondendo ao problema de pesquisa: quais as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) a serem desenvolvidas por agentes públicos municipais que atuam na função de gestor e fiscal de contratos?

Palavras-chave: Gestão de Contratos, Desenvolvimento de Competências, Administração Pública.

LISTA DE SIGLAS

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

SMAT – Secretaria Municipal da Administração, Modernização e Transparência

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 3 |
| 2. LICITAÇÕES E CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 7 |
| 2.1 CONTRATOS..... | 8 |
| 2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS..... | 9 |
| 2.3 GESTÃO DE COMPETÊNCIAS..... | 11 |
| 3. APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA | 14 |
| 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 16 |
| 5. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..... | 18 |
| 6. CONCLUSÕES | 27 |
| REFERÊNCIAS..... | 28 |
| APÊNDICES..... | 31 |
| ANEXOS | 34 |

1. INTRODUÇÃO

O objeto desta é um estudo junto à Prefeitura Municipal de Gravataí, buscando-se elencar as competências a serem desenvolvidas pelos agentes públicos municipais que atuam na função de gestor e fiscal de contratos deste município. Define-se gestor e fiscal de contrato deste órgão os agentes públicos nomeados conforme a Lei Municipal nº 4.464 de 25 de maio de 2022, que dispõe sobre a criação das funções de Gestor e Fiscal de Contratos Administrativos no âmbito da Administração Direta e Indireta, cria Gratificações e dá outras providências.

A Lei nº 8.666, sancionada em 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu artigo 67, menciona que a execução de contratos firmados entre a Administração Pública e seus contratados deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado. O parágrafo primeiro do artigo citado traz como atribuição deste representante: anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. O parágrafo segundo menciona que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante da Administração deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção de medidas convenientes.

Em 1º de abril de 2021 foi sancionada a Lei nº 14.133 denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Em seu artigo 193 esta lei revoga a Lei 8.666/93 a contar de 1 de abril de 2023. Em seu artigo 117, esta lei passa a admitir a designação de 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados e menciona os requisitos para a designação, conforme artigo 7º da mesma lei, instituindo que caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover a gestão de competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei que preencham os seguintes requisitos:

- I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Ainda, em seu parágrafo 3º do artigo 8º, a lei institui que as regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

Considerando o período de transição das leis mencionadas, espera-se haver um grande movimento dos órgãos municipais referente a sua legislação com a finalidade de se adequarem às exigências da lei nº 14.133/2021. Saliencia-se que municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos contados da publicação da lei, ou seja, até 1º de abril de 2027 para o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelos artigos 7º e 8º da referida lei, citados anteriormente.

Segundo Dutra (2004, p. 31), “as pessoas atuam como agentes de transformação de conhecimentos, habilidades e atitudes em competência entregue para a organização”. Nesse sentido, aos agentes públicos municipais que atuam na função de gestores e fiscais de contratos é conferida a responsabilidade de utilizarem de seus conhecimentos, habilidades e atitudes para entregarem aos municípios a competência de contratos executados em conformidade à legislação e que atendam às necessidades dos munícipes de forma satisfatória e com qualidade.

Utilizando-se então o conceito de competência como esse conjunto de conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer), a partir das proposições de David Maclelland (1973), que defendeu que a seleção de pessoas adequadas para ocupação de uma função deve ser realizada a partir de suas competências e não apenas pela sua inteligência, demonstrando que esse conjunto de qualificações pessoais são relevantes para um melhor desempenho de suas

funções, traz-se à tona o conceito de gestão de competências com a finalidade de sua aplicação ao setor público.

Segundo Leme (2005) a gestão de competências é o processo de guiar os colaboradores a atingirem os objetivos da organização, utilizando-se de suas competências técnicas e comportamentais. Nesse sentido, caberá aos órgãos públicos organizarem-se para cumprir ao exigido na nova legislação, promovendo a gestão de competências individuais dos seus gestores e fiscais de contratos, bem como promovendo a gestão de competências organizacionais, demandadas pela instituição, para a efetiva gestão e fiscalização dos contratos.

De acordo com Esteves (2016, p. 17), “A gestão de contratos exige vários conhecimentos, habilidades, atitudes e atualização frequente dos gestores (...)”. O acréscimo dos termos “atualização frequente” ao conceito de competências como CHA – Conhecimentos, Habilidades e Atitudes – sugere a necessidade de que os agentes públicos, atuantes na função de gestores, participem de formações continuadas para o desenvolvimento de suas competências.

Nesse sentido, Silveira (2021) ao elencar os fatores críticos de sucesso para gestão de contratos em uma entidade de classe, propõe uma combinação de prática e ferramentas de gestão do conhecimento, com vista à resolução dos fatores críticos, entre elas, a educação corporativa através de processos de educação continuada, treinamento e desenvolvimento.

Considerando que a nova legislação sobre licitações de contratos menciona o assunto gestão de competências sem estabelecer normas padrões a todos os órgãos, ou seja, restando discricionariedade aos órgãos para estabelecer suas diretrizes, neste estudo, buscar-se-á responder a seguinte questão: quais as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) a serem desenvolvidas por agentes públicos municipais que atuam na função de gestor e fiscal de contratos?

Assim, é objetivo geral deste estudo definir quais são as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias para atuação na função de gestor e fiscal de contratos e sugerir como estas podem ser desenvolvidas nos agentes públicos municipais que atuam ou atuarão nestas funções. Este estudo foi realizado junto a Prefeitura Municipal de Gravataí, onde a autora é servidora pública municipal que atua diretamente com a gestão de contratos.

Para o alcance deste objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

1. Mapear e caracterizar os contratos administrativos vigentes da Prefeitura Municipal de Gravataí;
2. Conhecer quem são os gestores e fiscais de contratos da Prefeitura Municipal de Gravataí e qual a formação necessária para a ocupação de seus cargos;
3. Conhecer quem são os gestores e fiscais de contratos da Prefeitura Municipal de Gravataí e qual a formação pré-existente de suas carreiras individuais;
4. Elencar as competências necessárias para atuação das funções de gestores e fiscais contratuais.

Através deste estudo será possível conhecer as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) a serem desenvolvidas por agentes públicos municipais que atuam ou atuarão na função de gestores e fiscais contratuais, sendo que as informações serão obtidas junto aos agentes que já desempenham esta função e estão familiarizados com as rotinas do cotidiano da atuação.

Espera-se com este estudo contribuir de forma elucidativa como base para a elaboração de formações continuadas que auxiliem os agentes públicos municipais a desenvolverem competências que os permitam desempenhar sua função de forma satisfatória, minimizando a inobservância de vícios da atuação, pois a execução de contratos permeia em grande volume aos serviços prestados aos munícipes e a fiscalização destes de forma satisfatória está intimamente relacionado à eficiência financeira do órgão, bem como a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Sendo assim, os resultados da pesquisa poderão ser utilizados por órgãos públicos municipais (ou das demais esferas de poder) como base de dados para futuras pesquisas que contribuirão para a implantação ou para melhorias continuadas da gestão de competências dos agentes lotados nestes, em atendimento à legislação atual. Além dos órgãos públicos, os resultados poderão ser adaptados para a gestão de contratos de empresas privadas ou estatais no mesmo sentido.

Assim, o presente trabalho está organizado em 4 seções, além dessa introdução. A primeira trata de licitações e contratos na Administração Pública. A segunda apresenta a organização pesquisada. A terceira apresenta o procedimento metodológico e, por fim, na seção quatro a descrição e análise de dados são apresentadas as considerações finais.

2. LICITAÇÕES E CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este estudo se contextualiza com a revogação da Lei nº 8.666/93 e, em substituição, entrada em vigor da Lei nº 14.133/21 no dia 01 de abril de 2021, sendo que esta trata especificamente da regulamentação de licitações e contratos administrativos que, em contraste com a anterior, traz um capítulo exclusivo sobre os agentes públicos que atuarão na realização das compras e licitações, gestão e fiscalização dos contratos, onde define que estes agentes precisam ter atribuições relacionadas a licitações e/ou contratos ou possuírem formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por Escola de Governo criada e mantida pelo Poder Público (BRASIL, 2021). Porém, não há especificação de qual formação deve-se exigir do servidor para que este seja nomeado gestor ou fiscal de contratos.

A Lei nº 14.133/21, mencionada informalmente neste texto como “Nova Lei de Licitações” tem recebido críticas quanto ao seu texto no sentido da dificuldade de aplicabilidade aos estados e municípios. Segundo Dallari (2021):

A Lei 14.133/21, tal como está redigida, não é uma lei nacional (aplicável igualmente aos três níveis de governo), mas, sim, é uma lei federal, talhada para disciplinar licitações e contratações, de grande vulto e complexidade, no âmbito da administração pública federal, que dispõe de pessoal qualificado para isso. Estados e Distrito Federal terão dificuldades em sua aplicação, mas salta escancaradamente aos olhos a sua impossível aplicação na maioria dos mais de cinco mil e quinhentos Municípios brasileiros. Sua redação é bastante prolixa, marcada pela ambição insana de resolver todos os problemas que já surgiram em matéria de licitações. A dificuldade de leitura e compreensão é agravada pela formidável profusão de remissões. Nesta primeira crítica de ordem geral cabe ainda mencionar a previsão de inúmeros regulamentos, que vão gerar problemas de aplicabilidade. (DALLARI, 2021, <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>)

Corroborando com a crítica trazida pelo jurista, recentemente, na formação que foi mediada pela Secretaria da Administração, Modernização e Transparência aos fiscais de contratos, ocorrida em setembro de 2022, foi colocado pelo responsável do setor de compras e contratos do município, Sr. Gustavo Ávila Cavalheiro, a dificuldade

que o setor está encontrando para estabelecer os regulamentos necessários à aplicabilidade da nova lei por não acharem adequação nos regulamentos federais quanto a aplicabilidade ao município. Para tanto, o município está realizando processo de contratação de consultoria especializada, está sendo cotado o serviço com Hélio Saul Mileski, Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca/Espanha (2011). Professor de Direito Administrativo e Direito Financeiro na PUC/RS, IDC, Escola Superior do Ministério Público do RS. Conselheiro Aposentado e Ex-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do RS.

2.1 CONTRATOS

Para Meirelles (1999, p.171), contrato “é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos [...]. O contrato é lei entre as partes, pelo que há de ser observado e cumprido fielmente pelos contratantes”. Sabendo-se que um contrato é um acerto de vontades, pode-se dizer que ele gera obrigações a ambas as partes envolvidas que, para firmá-lo devem estar de acordo com todos os direitos, deveres e limitações (MEIRELLES, 1999).

Na Administração Pública, as condições de contratação são estabelecidas em edital ou convite feito pelo Poder público, o que não obriga ao terceiro querer firmá-lo (GRANZIERA, 2002). O contrato administrativo foi determinado por meio da Lei 8.666/93, conhecida também como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu parágrafo único, artigo 2º:

Art. 2º [...] Parágrafo único. Para os fins desta Lei, 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.

O contrato administrativo nada mais é do que a forma legal que o Estado dispõe para utilizar-se do auxílio que necessita em suas atividades e este vem de terceiros. Segundo Granziera (2002),

Apesar de constarem do texto legal, nem sempre o particular conhece estas especificidades que regem o contrato administrativo, visto que no contrato do direito civil, apesar de existirem regras, um livre acordo entre as partes envolvidas pode alterá-lo. No contrato administrativo, assim como no direito administrativo em geral, por se tratar de

recursos públicos, todas as regras pré-determinadas devem ser cumpridas com rigor. O contrato administrativo é resultante de um processo formal submetido a regras que podem se revelar pouco usuais para aqueles que costumam desempenhar suas atividades apenas no âmbito privado. (GRANZIERA, 2002, p. 97)

Considerando esta característica específica do direito administrativo que diferencia o contrato administrativo do simples contrato do direito civil, é dever o gestor e fiscal contratual fazer cumprir ou apontar os não cumprimentos do rigor do contrato, não cabendo subjetividade ou ajustes que contrariem o regramento.

2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Importante salientar que não se deve fazer um contrato apenas pelas vontades da Administração Pública e de particulares (PEREIRA JUNIOR, 2003). Segundo Justen Filho (2005), este deve ser um ato jurídico regido pelas regras e princípios do direito público. Uma das regras trazidas pela Lei 8.666/93 está em seu artigo 67:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção de medidas convenientes.

Tanto o gestor quanto o fiscal devem pertencer ao quadro de servidores da Administração Pública. Conforme Furtado (2012), apesar de não ser ilegal, não é indicado que o fiscal de contratos seja subordinado ao gestor e nem que uma mesma pessoa acumule as atividades de gestor e fiscal, para que se cumpra o princípio da segregação de funções. O gestor é designado para tratar com o contratado, exigindo o cumprimento do pacto, sugerir modificações contratuais que achar necessárias, comunicar sobre falta de materiais ou recusar o serviço, de acordo com as anotações feitas pelo fiscal. Já o fiscal é a pessoa que precisa ter, pelo menos, um conhecimento

técnico sobre o objeto do contrato, pois quaisquer falhas na fiscalização poderão recair sobre o agente público que o nomeou (COSTA, 2013).

Portanto, entende-se que a gestão e fiscalização não são meras faculdades asseguradas à Administração Pública, mas sim um dever para que esta assegure a melhor realização dos interesses fundamentais do contrato, ficando a cargo do gestor ter tudo registrado, evitando problemas, atrasos e faltas ou defeitos na entrega do objeto. Para isso, todo contrato público precisa de um gestor, designado pelo ordenador da despesa, que deve ser funcionário da Administração Pública e que acompanhe a entrega e/ou execução do objeto do contrato (COELHO, 2007).

Um gestor de contratos deve se preocupar que a execução do contrato seja realizada da forma mais eficaz possível, organizada e com os menores custos, garantindo o alcance de todos os objetivos propostos (AMARAL, 2003). É ele quem deve verificar a perfeita execução do contrato, por este motivo, é imprescindível conhecer intimamente o objeto contratado e as particularidades do documento. Para Amaral (2003), é importante que o gestor acompanhe a elaboração do contrato desde o início até o seu término, elaborando um relatório para evitar problemas. Além disso, o autor acredita que a função do gestor precisa estar bem definida para que ele saiba como desempenhar suas funções.

Segundo Costa Filho et al (2015):

A legislação não faz referência expressa ao perfil do fiscal do contrato. Contudo, é aconselhável que o servidor designado para tal tarefa seja dotado ou venha adquirir algumas qualificações, bem como possua uma vida pregressa com conduta social-profissional compatível com o exercício da atribuição que exercerá. (COSTA FILHO ET AL, 2015, <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/art-67-da-lei-n-8666-93-conhecimentos-fundamentais-para-o-responsavel-pelo-acompanhamento-e-fiscalizacao-do-contrato-administrativo/>).

De acordo com Giosa (2003), os gestores de contratos precisam adotar procedimentos que os possibilitem auditar constantemente os contratos, acompanhar o cumprimento das regras e das condições que foram estipuladas, custos e o período de vigência do contrato.

2.3 GESTÃO DE COMPETÊNCIAS

Considerando então que os gestores e fiscais de contratos tenham aprendido sua função, até então, por meio do conhecimento organizacional, o qual é, de acordo com a definição de Nonaka et al (1997, p.12), “a capacidade que uma empresa tem de criar conhecimento, disseminá-lo na organização e incorporá-lo aos produtos, serviços e sistemas”. De forma mais didática, segundo o autor, a criação do conhecimento organizacional surge com o compartilhamento do conhecimento tácito daqueles que já vivenciaram ou vivenciam uma situação com os indivíduos que precisam ter o seu conhecimento amplificado dentro da organização.

Conforme disserta Alvarez Junior (2015) sobre conhecimento:

O conhecimento reside nas pessoas e nas interações entre diferentes indivíduos; é o resultado de visões diferentes, opiniões divergentes, diálogos com pessoas mais instruídas, mais experientes. Em suma, o conhecimento é um processo essencial para o desenvolvimento individual e da sociedade. É importante distinguir também os dois tipos de conhecimentos que existem: os explícitos e os tácitos. O conhecimento tácito é pessoal e é adquirido através de experiências vividas. Para aprender a andar de bicicleta é preciso prática, mas mesmo ao se aprender esta habilidade, é difícil de explicá-la em códigos. Já o conhecimento explícito pode ser facilmente compartilhado através de códigos e fórmulas, porém, é necessário ter conhecimento tácito para interpretar corretamente estas informações codificadas. (ALVAREZ JUNIOR, 2015, p. 13).

Portanto, é importante à administração pública determinar gestores competentes para acompanhar seus contratos. Neste mesmo sentido, Granziera (2002, p. 132) destaca que,

Embora a função do gestor de contratos se inicie efetivamente após a assinatura do instrumento, sua participação na formulação do edital e da minuta do contrato é de grande interesse, no que se refere à sugestão de novas condições ou propostas de alteração das condições normalmente adotadas, com base em sua experiência prática. O gestor, na administração do contrato, detecta problemas de redação das condições do edital e do contrato que só aparecem no momento da execução do objeto.

Portanto, sem a correta atuação do gestor, haverá a dificuldade de se penalizar a empresa contratada caso esta não venha cumprir as atividades de acordo com a previsão contratual. A função do gestor é primordial para resolver os problemas, fazer as devidas comunicações aos interessados, bem como coloca Granziera (2002, p. 134):

As notificações à contratada devem ser feitas sempre por escrito, pois o procedimento é de natureza formal. A prova de recebimento da notificação deve ser juntada no processo. Qualquer comunicação que se faça à contratada, sobre problemas na execução do contrato, deve fixar um prazo para que, se quiser, apresentar sua defesa prévia. [...] Por mais correta que seja a atuação do gestor, se ele não observar as formalidades legais de comunicação por escrito, com a prova do efetivo recebimento juntada nos autos, dando prazo para a defesa da contratada, todo o esforço terá sido inócuo, pois o ato, nesse caso, será nulo.

Por essa razão, os gestores precisam estar atentos e fazer a documentação completa e correta do processo de contratação. Amaral (2003, p. 23) afirma que o registro das informações tem duas funções: “Primeira, a de manter a memória da gestão do contrato de maneira que não resulte grande prejuízo se houver substituição do gestor. Segunda, a de preservar direitos perante a outra parte”. Portanto, importante que se tenha todas as alterações contratuais documentadas, assim como o registro de todas as tomadas de decisões. Granziera (2002, p. 132) descreve alguns passos que um gestor de contratos deve seguir:

1. o gestor deve conhecer suas atribuições e os respectivos limites;
2. quando o caso ultrapassar suas competências, deve encaminhar as questões para as pessoas competentes;
3. quando tiver dúvida sobre a providência que deve tomar, dentro de suas atribuições, deve providenciar auxílio;
4. o gestor deve atuar em tempo hábil, pois não pode ser ele o responsável por problemas na execução do contrato.

Cardoso (2012) versa que nas organizações privadas há um recrutamento mais rígido e dirigido a um determinado segmento da população, enquanto a administração pública recruta conforme o princípio da isonomia, “o que permite que quaisquer indivíduos possam pleitear igualmente os cargos públicos” (CARDOSO, 10 2012, P.32).

Para Carvalho et. al (2015), no setor público, o desenvolvimento dos servidores deve estar alinhado aos objetivos estratégicos da organização e para Siqueira e Mendes (2009) a administração pública precisa de processos contínuos de modernização, implantando-se constantemente modelos e inovações gerenciais com a expectativa de toda a estrutura governamental vir a atender de forma mais eficiente.

Até abril de 2021, as licitações e contratos da Administração Pública eram regidos pela Lei nº 8.666/93, que instituía suas normas, além de outras, sem mencionar a necessidade de formação de servidores públicos para assumirem as funções de agentes de compras e licitações ou gestor e fiscal de contratos públicos (BRASIL, 1993). Sendo assim, qualquer servidor poderia ser escolhido para tal função, independentemente de sua formação ou qualificação, e, com o tempo viria adquirir as qualificações necessárias para exercer o cargo, se apropriando dos conhecimentos e repetindo os processos já existentes.

3. PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

O Município de Gravataí possui área territorial de 468.288 km², sua população estimada é de 285.564 habitantes (IBGE, 2021). Está localizado a norte da capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, distante 23 quilômetros desta, sendo um dos 32 integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Faz divisa com as cidades: Alvorada, Viamão, Glorinha, Taquara, São Leopoldo e Cachoeirinha.

Seu prefeito atual é Luiz Ariano Zaffalon, eleito em 2020 e em exercício desde 2021. A estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Gravataí está disposta conforme o Decreto Municipal 19.699 de 09 de junho de 2022 que define os organogramas das secretarias e órgãos municipais e a nomenclatura de cargos em comissão e de funções gratificadas.

A expectativa de receita para o ano de 2022 é de R\$ 1.095.353.000,00 (um bilhão, noventa e cinco milhões, trezentos e cinquenta e três mil reais), conforme a Lei 4.417/2021, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Gravataí para o exercício de 2022, sendo que a arrecadação foi de R\$ 574.418.426,93 (quinhentos e setenta e quatro milhões, quatrocentos e dezoito mil, quatrocentos e vinte e seis reais e noventa e três centavos) até julho de 2022, conforme informação obtida através do site do TCE-RS. Referente as despesas do mesmo período, o órgão liquidou o valor de R\$ 511.575.959,89 (quinhentos e onze milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e nove reais e oitenta e nove centavos).

A tabela 1 sintetiza: receita prevista, receita arrecadada, despesa liquidada e percentual de despesas com pessoal do município nos últimos 5 anos. Nos últimos 2 anos a receita arrecadada superou a receita prevista respectivamente em 5,32% e 1,16%. A despesa liquidada em cada um dos períodos representa uma média de 96,07% da receita arrecadada no mesmo. O percentual com despesas com pessoal teve média de 41,22%, ou seja, cerca de 31% aquém do máximo estabelecido pela Lei nº 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Tabela 1: Receitas e Despesas dos últimos exercícios

| Exercício | Receita Prevista (em R\$) | Receita Arrecadada (em R\$) | Despesa Liquidada (em R\$) | Percentual Despesas com Pessoal |
|-----------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| 2017 | 660.506.000,00 | 621.034.158,26 | 600.738.487,97 | 44,43% |

| | | | | |
|------|----------------|----------------|----------------|--------|
| 2018 | 781.749.318,51 | 702.172.542,91 | 691.068.638,07 | 41,08% |
| 2019 | 781.601.406,48 | 761.094.779,33 | 748.261.136,40 | 40,20% |
| 2020 | 801.885.334,13 | 844.605.885,14 | 799.154.126,65 | 39,65% |
| 2021 | 784.389.785,75 | 917.069.029,33 | 846.177.491,00 | 40,76% |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados junto ao site do TCE-RS. Dados em valores nominais.

O município possui Escola de Governo instituída e alocada junto à Secretaria Municipal de Administração, Modernização e Transparência vinculada à Diretoria Geral de Administração de Recursos Humanos, conforme a Lei nº 4480 de 09 de junho de 2022 que dispõe sobre o ordenamento estrutural dos órgãos da Administração Municipal de Gravataí e dá outras providências e o Decreto 19.699 de 09 de junho de 2022 que define os organogramas das Secretarias e órgãos municipais e a nomenclatura de cargos em comissão e de funções gratificadas.

Não há até o momento decreto regulamentando as áreas de atuação da escola do governo, o que está em elaboração. Ainda sem a regulamentação, houve durante o ano de 2022 a mediação pela Escola de Governo de 04 cursos, sendo que 02 deles específicos para gestores e fiscais de contratos em exercício, elaborados e mediados por servidores municipais lotados na Secretaria Municipal da Administração, Modernização e Transparência, Secretaria Municipal da Fazenda e Programação Orçamentária e Procuradoria Geral do Município. O organograma da Secretaria Municipal da Administração, Modernização e Transparência está apresentado no Anexo B deste estudo.

Através do Portal de Transparência do órgão é possível verificar a existência de 534 (quinhentos e trinta e quatro) instrumentos contratuais em vigência. Justifica-se a escolha do Município devido a sua dimensão populacional e ao grande número de contratos a serem fiscalizados, além da facilidade de acesso da autora às informações e aos agentes públicos que participarão do estudo.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para esta pesquisa foi utilizada uma abordagem qualitativa de natureza aplicada, buscando gerar conhecimentos para aplicação prática na solução do problema, com objetivo exploratório, ou seja, buscando uma maior familiaridade ao problema de pesquisa, utilizando como procedimento a pesquisa de campo.

Foi realizada uma análise dos contratos administrativos em vigência no período julho de 2022 da Prefeitura Municipal de Gravataí, os quantificando e caracterizando conforme suas naturezas de execução, sejam elas: Contrato de Prestação de Serviços, Contratos de Compra e Venda, Contratos de Empreitada e Obra, Contratos de Locação e Contratos de Aquisição de Gêneros Alimentícios.

Essa caracterização é importante para que possa ser evidenciado se há diferenças das competências a serem desenvolvidas pelos gestores e fiscais dos diferentes tipos de contratos. Esse mapeamento foi realizado através de acesso ao portal da transparência (<https://gravatai.atende.net/transparencia/>) da Prefeitura Municipal de Gravataí. As informações foram organizadas em tabelas especificando os tipos de contratos e suas quantidades. Os dados foram analisados quantitativamente através de composição percentual dos tipos de contratos.

Após mapeamento dos contratos, foi realizado o levantamento das informações de quem são seus gestores e fiscais, elencando-se os cargos ocupados pelos mesmos e a formação necessária para a ocupação destes cargos, bem como a formação individual destes agentes públicos municipais. Essas informações foram coletadas em entrevista com os fiscais e gestores contratuais (quem são os gestores e fiscais e quais os seus cargos) e através de busca na lei de criação dos cargos levantados (qual a formação necessária para ocupação destes cargos). O roteiro da entrevista está contido no apêndice deste projeto.

As entrevistas ocorreram de forma presencial ou por e-mail conforme preferência de cada gestor ou fiscal entrevistado. Os dados levantados nas entrevistas foram organizados em quadros-resumos. A análise das informações foi quantitativa através de percentuais de acordo com a formação necessária para ocupação dos cargos: ensino fundamental, ensino médio, nível técnico ou ensino superior e da formação individual de cada gestor ou fiscal: ensino fundamental, ensino médio, nível técnico ou ensino superior. Além desta análise foi realizada análise do número de contratos sob gestão ou fiscalização de cada gestor ou fiscal, organizando em faixas

de números de contratos tais como: de 1 a 10 contratos, de 11 a 30 contratos e mais de 31 contratos, especificando o percentual de gestor ou fiscal que atua em cada uma destas faixas.

A partir dos dados levantados e da análise deles, em conjunto com uma revisão bibliográfica acerca do assunto, foi elaborada uma apresentação ao grupo de fiscais para validação dos pontos levantados, sugerindo as competências a serem desenvolvidas pelos agentes públicos municipais que atuam na função de gestor e fiscais de contratos. Além disso, já considerando alguns dos pontos levantados como sugestão de melhoria, nesta apresentação foram incluídas falas de instrução de procuradores do município e da contadora geral do município, aos quais foram apresentados previamente os resultados da pesquisa.

Cabe informar que a pesquisa foi realizada junto a gestores e fiscais de contratos em exercício no mês de julho de 2022 em contratos com vigência no mesmo período.

5. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Esta seção traz as informações obtidas através das buscas realizadas através do portal da transparência no site da Prefeitura Municipal de Gravataí e das entrevistas realizadas conforme descrito na seção anterior – procedimentos metodológicos. Na primeira parte estão descritos os dados e logo após a análise realizada para interpretação deles.

5.1 CONTRATOS VIGENTES NA PM DE GRAVATAÍ

Conforme busca realizada através do portal de transparência do site da Prefeitura Municipal de Gravataí, utilizando-se o filtro por data de vencimento maior que 31/07/2022, encontrou-se 534 (quinhentos e trinta e quatro) instrumentos contratuais em vigência, conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 1: Número de instrumentos contratuais em vigência

Informações Atualizadas em 16/08/2022

Ano Contrato: 2010... Tipo Instrumento: Todos Espécie: Todos Modalidade: Todos
 Unidade Gestora: MUNICIPIO DE GRAVATAI
 Filtro: Data Vencimento Maior que 31/07/2022 Consultar

| Processo | Objeto | Valor | Assinatura | Aditivo | Tipo Instru... | Ações |
|--|--------|-------|------------|---------|----------------|-------|
| | | | | Ano ID | Número | |
| Contrato: CPS 081/2020 - ID/Ano: 877/2021 - Valor Atualizado: 2.569.152,00 - Fornecedor - Nome Razão: PRINCIPIOS SERVIÇOS EM GERAL LTDA | | | | | | |
| Contrato: CPS 083/2020 - ID/Ano: 890/2021 - Valor Atualizado: 950.055,91 - Fornecedor - Nome Razão: SHV - SERVICOS DE SINALIZACAO VIARIA LTDA | | | | | | |
| Contrato: CPS 106/2021 - ID/Ano: 923/2022 - Valor Atualizado: 113.664.281,70 - Fornecedor - Nome Razão: IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICORDIA DE PORTO ALEGRE | | | | | | |
| Contrato: CPS 061/2018 - ID/Ano: 927/2021 - Valor Atualizado: 291.720,00 - Fornecedor - Nome Razão: CTD - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DIGITAL | | | | | | |
| Contrato: CLOC 003/2021 - ID/Ano: 929/2021 - Valor Atualizado: 120.000,00 - Fornecedor - Nome Razão: PAULO RONALDO AMORIM DE LIMA | | | | | | |
| Contrato: CEO 008/2021 - ID/Ano: 934/2021 - Valor Atualizado: 1.719.059,54 - Fornecedor - Nome Razão: PREVIabras SOLUCOES INDUSTRIAIS EIRELI | | | | | | |
| Contrato: CPS 108/2021 - ID/Ano: 935/2022 - Valor Atualizado: 258.400,00 - Fornecedor - Nome Razão: CIDADE VIVA ENGENHEIROS E ARQUITETOS ASSOCIADOS S/S | | | | | | |
| Contrato: CPS 063/2018 - ID/Ano: 950/2022 - Valor Atualizado: 1.333.296,66 - Fornecedor - Nome Razão: ODONTOTEC INDUSTRIA, COMERCIO E MANUTENCAO DE EQUIPAMENTOS MEDICO-ODONTOLOGIC... | | | | | | |
| Contrato: CPS 100/2021 - ID/Ano: 953/2021 - Valor Atualizado: 16.416,00 - Fornecedor - Nome Razão: POLI SOLUÇÕES DIGITAIS LTDA | | | | | | |
| Contrato: CLOC 005/2021 - ID/Ano: 960/2021 - Valor Atualizado: 18.000,00 - Fornecedor - Nome Razão: CELY TEREZINHA ROCHA ROSA | | | | | | |
| Contrato: CLOC 005A/2021 - ID/Ano: 961/2021 - Valor Atualizado: 9.000,00 - Fornecedor - Nome Razão: GISELE ROCHA ROSA | | | | | | |
| Contrato: CLOC 005B/2021 - ID/Ano: 962/2021 - Valor Atualizado: 9.000,00 - Fornecedor - Nome Razão: GILSON ROCHA ROSA | | | | | | |
| Contrato: CPS 101/2021 - ID/Ano: 963/2021 - Valor Atualizado: 227.976,00 - Fornecedor - Nome Razão: CRITERIO COMUNICACAO LTDA | | | | | | |
| Contrato: CLOC 002/2018 - ID/Ano: 969/2021 - Valor Atualizado: 2.365.950,92 - Fornecedor - Nome Razão: CONSTRUTORA E LOCACOES PIETROWSKI LTDA | | | | | | |
| Contrato: TF 007/2021 - ID/Ano: 982/2021 - Valor Atualizado: 15.000,00 - Fornecedor - Nome Razão: ONG CIDADAD BRASIL | | | | | | |
| Contrato: CPS 069/2018 - ID/Ano: 991/2021 - Valor Atualizado: 28.532,61 - Fornecedor - Nome Razão: NUCLEORAD SOLUÇÕES EM PROTEÇÃO RADIOLOGICA EIRELI | | | | | | |
| Contrato: CLOC 003/2018 - ID/Ano: 992/2021 - Valor Atualizado: 262.725,12 - Fornecedor - Nome Razão: AZENHA PARTICIPAÇÕES LTDA - ME | | | | | | |

Página: 1 de 1 Total 534

Fonte: Captura de tela do site www.gravatai.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais

Dentre estes 534 instrumentos contratuais é possível verificar a existência de 494 (quatrocentos e noventa e quatro) contratos, sendo eles denominados com o prefixo CLOC, CCV, CPS, CEO, ou CAGA antes de sua numeração, que significam

respectivamente: Contrato de Locação, Contrato de Compra e Venda, Contrato de Prestação de Serviços, Contrato de Empreitada e Obra ou Contrato de Aquisição de Gêneros Alimentícios, os quais estão quantificados por tipo no quadro abaixo. O restante, 40 (quarenta) instrumentos contratuais se subdividem em: Acordo de Cooperação, Termo de Adesão, Termo de Colaboração, Termo de Credenciamento, Termo de Fomento, Termo de Parceria, Termo de Permissão de Uso, Termo de Concessão de Uso, Termo de Cessão de Uso, Contratos de Gestão e Outros Tipos de Parcerias.

Tabela 2: Tipos de Contratos

| Tipos de Contratos | Prefixo | Número de Contratos |
|---|----------------|----------------------------|
| Contrato de Locação | CLOC | 44 |
| Contrato de Prestação de Serviços | CPS | 399 |
| Contrato de Empreitada e Obra | CEO | 39 |
| Contrato de Compra e Venda | CCV | 7 |
| Contrato de Aquisição de Gêneros Alimentícios | CAGA | 5 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados junto ao portal da transparência

Todos os contratos de locação referem-se à locação de imóveis para instalação de secretarias e ou seus projetos, sendo que, as locações de equipamentos e demais bens móveis, tais como: impressoras, relógios ponto, câmeras de segurança são enquadrados como contratos de prestação de serviços devido ao fato de as locações incluírem o fornecimento de manutenção e suprimentos, o que pode justificar o número elevado deste tipo de contratação em relação às demais.

Não estão mencionados na tabela 2 o quantitativo de atas de registro de preços vigentes, pois apesar de serem instrumentos sob fiscalização e gestão não possuem a obrigatoriedade de execução, possuindo execução sob demanda por processo autorizado com a emissão de nota de empenho para cada execução, o qual indica quantidade e locais a serem entregues em seu próprio histórico. São classificados como contrato de aquisição de gêneros alimentícios e contrato de compra e venda somente aqueles que possuem obrigatoriedade de execução com quantitativos e locais de entrega certos e pré-definidos desde o edital, o que pode sugerir estes tipos de contratações estarem em menor quantidade em relação aos demais.

Não foi especificado o montante de valor total contratado devido à dificuldade de obtenção do dado de forma confiável, sendo que este controle está sendo feito de forma manual e não padronizada em cada secretaria. Com a finalidade de padronizar

e trazer transparência aos dados o sistema digital utilizado pelo município está sendo customizado para atender a esta demanda, com previsão de finalização dos ajustes no ano de 2023.

5.2 PERFIL E DEMANDAS DOS GESTORES E FISCAIS

Participaram da pesquisa 45 agentes públicos municipais em atividade na Prefeitura Municipal de Gravataí, atuantes no mês de julho de 2022 na função de gestor ou fiscal de contratos.

Conforme o roteiro da entrevista contido no Anexo I foi realizado o levantamento do nome e do cargo ocupado pelo entrevistado. A seguir, o quadro 1 demonstra os cargos ocupados pelos entrevistados. Cabe salientar que todos os agentes públicos da Prefeitura de Gravataí que atuam nas funções de fiscais ou gestores de contratos são funcionários de carreira com vínculo estatutário ou conforme CLT.

Quadro 1: Cargos ocupados pelos gestores ou fiscais de contratos

| Cargo | Número de Fiscais ou Gestores que ocupam este cargo |
|------------------------------|--|
| Agente Administrativo I | 1 |
| Agente Administrativo II | 15 |
| Arquiteta e Urbanista | 2 |
| Assistente Social | 1 |
| Auxiliar de Serviços Gerais | 1 |
| Auxiliar Executivo | 2 |
| Contador | 5 |
| Desenhista | 1 |
| Educador Social | 1 |
| Engenheiro Agrônomo | 1 |
| Engenheiro Civil | 2 |
| Fiscal de Trânsito | 4 |
| Fiscal Municipal | 1 |
| Guarda Municipal | 1 |
| Professora (educação física) | 1 |
| Técnico em Contabilidade | 2 |
| Técnico em Enfermagem | 1 |
| Técnico em Informática | 3 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

A seguir no quadro 2 os cargos ocupados pelos entrevistados foram agrupados conforme a formação necessária para ocupação dos mesmos, sendo classificados em: nível fundamental, nível médio, nível técnico e nível superior.

Quadro 2: Formação necessária para ocupação dos cargos

| Formação Exigida | Cargo |
|-------------------------|------------------------------|
| Nível Fundamental | Agente Administrativo I |
| | Auxiliar de Serviços Gerais |
| Nível Médio | Agente Administrativo II |
| | Auxiliar Executivo |
| | Desenhista |
| | Educador Social |
| | Fiscal de Trânsito |
| | Fiscal Municipal |
| | Guarda Municipal |
| Nível Técnico | Técnico em Contabilidade |
| | Técnico em Enfermagem |
| | Técnico em Informática |
| Nível Superior | Arquiteta e Urbanista |
| | Assistente Social |
| | Contador |
| | Engenheiro Agrônomo |
| | Engenheiro Civil |
| | Professora (Educação Física) |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em leis municipais

A seguir no quadro 3 os entrevistados foram agrupados de acordo com a formação das suas carreiras individuais, sendo classificados em: ensino fundamental completo, ensino médio completo e ensino superior completo. Três dos entrevistados que possuem ensino médio completo mencionaram possuir curso de nível superior em andamento, sendo um em Ciência da Computação, um em Direito e um em Serviço Social.

Quadro 3: Níveis de formação dos entrevistados

| Cargo | Número de entrevistados |
|-----------------------------|--------------------------------|
| Ensino Fundamental Completo | 0 |
| Ensino Médio Completo | 9 |
| Ensino Superior Completo | 36 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

No quadro 4 foram agrupados os cursos de níveis superior mencionados pelos entrevistados como concluídos. Três dos entrevistados mencionaram formação em dois cursos superiores e dois dos entrevistados mencionaram pós-graduações realizadas, sendo um deles na área de Controladoria e Finanças e a outra na área de Contabilidade Pública. Dois dos entrevistados mencionaram possuir outra formação superior em andamento, sendo um em matemática e um em ciências contábeis. Um

entrevistado mencionou ter pós-graduação em andamento na área de Gestão de Qualidade em Alimentos. Dois dos entrevistados mencionaram ter cursado sem finalizar outro curso de ensino superior sendo um em Engenharia (não especificou área) e o outro em Marketing.

Quadro 4: Cursos de Nível Superior concluídos pelos entrevistados

| Curso | Número de entrevistados |
|--|--------------------------------|
| Administração | 5 |
| Administração Pública | 1 |
| Agronomia | 1 |
| Análise e Desenvolvimentos de Sistemas | 1 |
| Análise de Sistemas | 1 |
| Arquitetura e Urbanismo | 3 |
| Ciências Contábeis | 8 |
| Ciências Sociais | 1 |
| Comunicação Social | 1 |
| Direito | 4 |
| Engenharia Civil | 2 |
| Gestão Financeira | 1 |
| Gestão Pública | 1 |
| Gestão de Trânsito | 1 |
| Gestão de Trânsito e Transporte | 1 |
| Letras | 1 |
| Licenciatura em Educação Física | 1 |
| Políticas Públicas | 1 |
| Relações Públicas | 1 |
| Serviço Social | 1 |
| Sistemas da Informação | 1 |
| Tecnologia da Informação | 1 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

No quadro 5 os agentes públicos entrevistados foram agrupados de acordo com o número de contratos em que atuam como gestor ou fiscal, utilizando-se a seguinte divisão: de 1 a 10 contratos, de 11 a 30 contratos e mais de 31 contratos. As faixas foram definidas nos mesmos quantitativos a que se refere os níveis de valores de gratificações para as funções conforme a Lei Municipal nº 3.924, de 20 de novembro de 2017. A Lei Municipal nº 4.464 de 25 de maio de 2022 que revoga a Lei Municipal nº 3.924 e suas alterações modificou a forma de gratificação das funções a contar de junho de 2022, porém para este estudo que já estava em andamento foram mantidos os padrões da lei anterior.

Quadro 5: Número de contratos sob gestão ou fiscalizados

| Número de Contratos | Número de entrevistados |
|----------------------------|--------------------------------|
| De 1 a 10 contratos | 32 |
| De 11 a 30 contratos | 6 |
| Mais de 31 contratos | 7 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

Os agentes públicos entrevistados foram questionados quanto a sua participação em cursos ou formações com a temática relacionada às funções de gestor ou fiscal de contratos. O quadro 6 traz a resposta dos entrevistados segundo a participação ou não.

Quadro 6: Participação em curso ou formação com a temática gestor ou fiscal de contratos

| Participação | Número de entrevistados |
|------------------------------------|--------------------------------|
| Entrevistados que participaram | 22 |
| Entrevistados que não participaram | 23 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

Os agentes públicos entrevistados foram questionados quanto as suas maiores dificuldades ou desafios encontrados na sua atuação como gestor ou fiscal de contratos. A seguir, no quadro 7 estão elencadas as respostas mencionadas evidenciando o número de vezes em que foram mencionadas.

Quadro 7: Principais dificuldades ou desafios na atuação de gestor ou fiscal

| Dificuldade/Desafio | Número de menções |
|--|--------------------------|
| Tempo para conciliar as rotinas do cargo com a atuação de fiscal ou gestor | 8 |
| Falta de instruções normativas | 7 |
| Cumprimento de cláusulas contratuais pelos contratados | 6 |
| Falta de apoio de outras áreas de conhecimento | 6 |
| Falta de treinamento | 5 |
| Cumprimento de prazos pelos contratados | 5 |
| Elaborar técnicas de controle para cada contrato | 3 |
| Intervenção na execução dos contratos por outros agentes públicos | 3 |
| Comunicação com os contratados | 3 |
| Subjetividade da legislação | 2 |
| Atuar em contratos que não condizem com a área de atuação do gestor/fiscal | 2 |
| Elaboração de termo de referência para as contratações | 2 |

| | |
|---|---|
| Problemas na fase anterior ao contrato (projetos, orçamentos) | 2 |
| Falta de organização dos demais setores | 1 |
| Conhecer os direitos e deveres da função | 1 |
| Organização de fluxo de informações | 1 |
| Busca de orçamento para novas contratações | 1 |
| Dimensionamento do contratado às demandas municipais | 1 |
| Falta de critérios objetivos para concessão de reequilíbrios | 1 |
| Adaptação ao sistema digital | 1 |
| Compreender a ordem das ações referente aos processos | 1 |
| Compreender os serviços contratados | 1 |
| Trabalhar com prazos curtos | 1 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

Considerando que o número de gestores contratuais é reduzido diante do número de fiscais contratuais e que não foi diferenciada a função no formulário da entrevista, as dificuldades e desafios devem ser consideradas para a atuação de ambos.

Os agentes públicos entrevistados foram questionados quanto as suas sugestões para resolver as dificuldades ou desafios encontrados na sua atuação como gestor ou fiscal de contratos. A seguir, no quadro 8 estão elencadas as respostas mencionadas evidenciando o número de vezes em que foram mencionadas.

Quadro 8: Sugestões para sanar dificuldades ou desafios na atuação de gestor ou fiscal

| Sugestão de melhoria | Número de menções |
|---|--------------------------|
| Capacitação, treinamentos e cursos periódicos | 15 |
| Assessoria jurídica e técnica disponível | 5 |
| Criação de manual com legislação atualizada | 5 |
| Maior rigor na homologação de certames quando as empresas já apresentaram problemas em contratos anteriores | 4 |
| Ajustes de procedimentos e fluxos | 4 |
| Padronização de processos e documentos | 4 |
| Melhora do processo de aplicação de penalidades | 3 |
| Criação de critérios objetivos de metas qualitativas | 3 |
| Emissão de contratos mais claros e detalhados | 3 |
| Melhora da atuação do controle interno | 2 |
| Compatibilização de atividades do cargo para que se tenha tempo disponível para fiscalizar | 2 |
| Dedicação exclusiva para a função | 2 |
| Minimizar intervenção externa nas fiscalizações | 2 |

| | |
|--|---|
| Criação de comissões de fiscalização | 2 |
| Grupos de trabalho para troca de experiências | 2 |
| Integração de setores e secretarias | 2 |
| Reconhecimento por tipo de contrato | 1 |
| Indicação de fiscais e gestores por área de conhecimento e não por motivos políticos | 1 |
| Melhora na comunicação com os contratados | 1 |
| Capacitação das chefias imediatas de gestores e fiscais | 1 |
| Criação de cronogramas para entrega de documentos | 1 |
| Estabelecer responsabilidades específicas vinculadas ao cargo e formação do fiscal | 1 |
| Maior cuidado e revisão de projetos e orçamentos | 1 |
| Utilização do sistema digital para fins de fiscalização, podendo gerar relatórios de forma simples e eficiente | 1 |
| Banco de dados com contatos de empresas para fins de orçamentos | 1 |
| Criação de núcleos de mediação/conciliação | 1 |

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados levantados em entrevista

5.3 ANÁLISE DOS DADOS

Considerando o nível de formação exigido para os cargos dos agentes que atuam como gestores e fiscais de contratos e o nível de formação pessoal dos mesmos, foi possível verificar que todos os entrevistados possuem nível de formação maior do que o necessário. Por exemplo, o cargo auxiliar de serviços gerais (nível fundamental) é ocupado por uma das entrevistadas que possui formação de nível superior em administração. O maior número dos entrevistados ocupa os cargos de agente administrativo II (nível médio) e muitos destes possuem formação superior em áreas diversas, sendo a maioria destes em ciências contábeis e administração. Não há no município, até o momento, o cargo de administrador.

Em relação ao número de contratos sob gestão ou fiscalizados por agente, a maioria dos entrevistados possui menos de 10 contratos para realizar gestão ou fiscalização, o que demonstra razoabilidade do volume de trabalho, porém uma das dificuldades mais apontadas em entrevistas foi em relação ao pouco tempo disponível para executar as ações de gestão e fiscalização, ao mesmo tempo em que executam as atividades do seu cargo. Nenhum dos fiscais ou gestores atuam somente nas atividades de gestão e fiscalização.

A falta de treinamentos e normativas foi citada por muitos dos entrevistados, sendo sugerida a necessidade de capacitação, treinamentos e cursos periódicos,

validando a relevância deste trabalho no sentido de apontar as competências a serem desenvolvidas pelos entrevistados para que sintam segurança na sua atuação como gestores e fiscais. Considerando o percentual dos entrevistados que haviam participado de formações até o momento da entrevista, verifica-se a carência existente até então nesse sentido. O número de entrevistados que participou de formação no segundo momento desta pesquisa alcançou 100%, pois todos os entrevistados participaram da apresentação dos dados em setembro/2022.

As dificuldades apontadas referente a fluxos de trabalho, tempo para realização das tarefas, apoio e organização de outros setores foram discutidas no segundo momento da pesquisa e, como sugestão de melhoria, será apresentada à administração pública municipal proposta para que haja uma divisão das tarefas da fiscalização referente a tarefas administrativas e tarefas técnicas, podendo alguns contratos mais complexos serem duplamente fiscalizados.

As tarefas do fiscal administrativo não se confundiriam com as tarefas do gestor, pois estariam voltadas para fiscalização da execução contratual e não a aspectos administrativos do contrato. Por exemplo, nos contratos com mão de obra terceirizada de limpeza predial caberia ao fiscal administrativo recolher e conferir documentação de cunho trabalhista (folha de pagamento, recibo de vale transporte, recibo de Epi, etc) e ao fiscal técnico acompanhar a execução do serviço em si, ou seja, as áreas que estão sendo limpas.

Considerando as competências então a serem desenvolvidas pelos agentes públicos municipais que atuam como fiscais e gestores de contratos, de acordo com os dados levantados em entrevista e as discussões ocorridas na apresentação destes dados, temos:

- conhecimento: conhecer o direito administrativo como um todo, não só no tocante a conhecer as leis, decretos e manuais, mas compreendendo todo o arcabouço conceitual do direito administrativo, conhecer o sistema gerencial utilizado pelo município, conhecer noções de planejamento estratégico, estabelecimento de metas, ações e indicadores de acompanhamento, ou seja, ferramentas que auxiliem a gestão e fiscalização dos contratos;
- habilidades: redação oficial, comunicação interpessoal assertiva, informática básica e uso do sistema gerencial;
- atitudes: proatividade, motivação, trabalho em equipe, delegação de atividades, resolução de conflitos e negociação.

6. CONCLUSÕES

O objetivo geral deste estudo era analisar os impactos da lei nº 14.133/2021 sobre a gestão de contratos pelos fiscais e gestores da Prefeitura Municipal de Gravataí, visando a caracterizar e definir quais são as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) serão necessárias para atuação na função de gestor e fiscal de contratos, bem como apontar sugestões de como estas podem ser desenvolvidas nos agentes públicos municipais que atuam ou atuarão nestas funções. Neste sentido compreende-se que o trabalho foi exitoso em alcançar este objetivo geral, trazendo informações relevantes sobre o contexto que envolve a prefeitura analisada.

Considerando os dados levantados através do estudo e a análise dos mesmos, as competências a serem desenvolvidas pelos agentes públicos municipais que atuam na função de gestor e fiscal contratual são compatíveis às competências aprendidas na graduação em administração e diante da necessidade de qualificação desses agentes para a correta execução dos contratos e atendendo aos princípios da eficiência administrativa através de uma gestão efetiva, econômica, transparente, moral e visando cumprir metas estabelecidas, sugere-se que os órgãos públicos municipais realizem estudo relativos a viabilidade de criação de cargo de administrador, ficando como prerrogativa as funções de: gestor contratual e fiscal administrativo para tal cargo. Isso possibilitaria que os fiscais técnicos tivessem tempo e apoio qualificado necessário para atuarem na fiscalização do serviço em si.

A atuação das escolas de governo próprias dos municípios será fundamental para que as qualificações ocorram de forma recorrente, considerando a legislação e adequando às realidades dos municípios em particular. Nesse sentido, é fundamental aproveitar os conhecimentos dos próprios agentes que já atuam na função para que os procedimentos e fluxos sejam ajustados à nova legislação.

Por fim, entende-se ser fundamental a continuidade da realização de estudos como este que visem acompanhar os desdobramentos concretos desse novo marco normativo sobre a gestão e fiscalização de contratos, especialmente pelas limitações que são apontadas por autores quanto a sua efetiva implementação pelos entes municipais, foco deste estudo.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ JUNIOR, José Claudio. Um estudo de caso com alunos de matemática. Trabalho de graduação apresentado como exigência parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Empresarial pelo CEETEPS/Faculdade de Tecnologia – FATEC/ Americana. Americana, 2015. Disponível em: <[http://ric.cps.sp.gov.br/bitstream/123456789/455/1/20152S_ALVAREZJUNIORJose Claudio_CD2503.pdf](http://ric.cps.sp.gov.br/bitstream/123456789/455/1/20152S_ALVAREZJUNIORJose%20Claudio_CD2503.pdf)> Acessado em 26 mar. de 2022.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Considerações sobre a gestão dos contratos administrativos de obras e serviços. Centro de Estudos sobre Licitações e Contratos - CELC. Comentário 87. 15 ago. 2003. Disponível em: <http://www.celc.com.br/antiores/celc_comentario_00087.htm> Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamento o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 06 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos da Administração. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 06 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Manual de gestão e fiscalização de contratos / Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Administração, Coordenadoria de Contratos. -- 1. ed. -- Brasília: STJ, 2019.

CARDOSO, Iara Pinto. Desafios e soluções para a gestão de recursos humanos no setor público. In: Revista eletrônica da Escola Judiciária Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, ano 2, n.5, ago./set. 2012. Artigos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da->

eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/desafios-e-solucoes-para-a-gestao-de-recursos-humanos-no-setor-publico> Acesso em 19 de mar. de 2022.

CARVALHO, Patrícia Aparecida Silva. TORRES, Kelly Aparecida. BORBA, Erika Loureiro. MARTINS, Pablo Luiz. Análise da gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 12, 2015. Resende, RJ. Anais... Resende, Associação Educacional Dom Bosco, 2015.

COELHO, Sizenando Pinto. Contratos administrativos de terceirização de serviços: os limites de responsabilização do fiscal/gestor de contratos no âmbito da administração pública brasileira. 2007. Revista Caminhos, Rio do Sul, v. 1, n. 9, p. 123-130, jan./dez. 2008.

COSTA FILHO, José Vinicius da. COSTA, José Vinicius da. COSTA, Túlio Aquino Monteiro da. OLIVEIRA, Alex Fernandes de. MENDES, Edna. Art. 67 da Lei nº 8666/93: Conhecimentos fundamentais para o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato administrativo. Âmbito Jurídico [online]. Direito Administrativo. n. 133, 2015. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/art-67-da-lei-n-8666-93-conhecimentos-fundamentais-para-o-responsavel-pelo-acompanhamento-e-fiscalizacao-do-contrato-administrativo/>> Acessado em 01 abr. de 2022.

DUTRA, Joel S. Competências: Conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004.

ESTEVES, Thiago M. Mapeamento das Competências Necessárias ao Gestor de Contratos de Serviços Terceirizados na Administração Pública: O Caso CEFET/RJ. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016. f. 79-86.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Contratos administrativos: gestão, teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2002. 212 p.

GRAVATAÍ. Lei nº 3.924, de 20 de novembro de 2021. Dispõe sobre a criação das funções de Gestor e Fiscal de Contratos Administrativos no âmbito da Administração Direta, cria Gratificações e dá outras providências. Gravataí, 2017. Disponível em: <https://gravatai.atende.net/autoatendimento/servicos/legislacao-municipal/detalhar/1>. Acesso em 06 fev. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentário a lei de licitações e contratos administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005. 719 p.

McCLELLAND, David C. Testing for Competence rather than Intelligence. *American Psychologist*, p. 1-14, jan. 1973.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 448 p.

NONAKA, Ikujiro. TAKEUCHI, Hirotaka. Criação do Conhecimento na Empresa. Tradução de Ana Beatriz e Priscilla Martins Celeste. 20ª. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 1997. Disponível em:. Acessado em 13 mar. de 2021.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários a lei das licitações e contratações da administração pública. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 1239 p.

SILVEIRA, Renato C. da. Fatores Críticos de Sucesso para Gestão de Contratos em uma Entidade de Classe. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE - ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS FISCAIS E GESTORES
CONTRATUAIS

Nome: _____

Cargo: _____

Ano de admissão neste cargo: _____

Há quanto tempo atua como gestor ou fiscal de contratos: _____

Em quantos contratos atua (neste momento – julho/2022) como gestor ou fiscal:

Qual seu grau de escolaridade:

() nível fundamental

() nível médio

() nível superior

Se possui formação em nível técnico, qual a área: _____

Se possui formação em ensino superior, qual a área/curso:

Se possui curso de ensino superior ou técnico em andamento, qual a área:

Se cursou curso de ensino superior ou técnico, mas não finalizou, em qual a área:

Já participou de cursos ou formações com a temática gestor ou fiscal de contratos:

() Sim () Não

Quais as maiores dificuldades/desafios encontrados na sua atuação como gestor ou fiscal de contratos?

Quais as suas sugestões para resolver essas dificuldades/desafios?

ANEXOS


- A. AUTORIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DO ESTUDO**
- B. ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA**

ANEXO A - AUTORIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DO ESTUDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
 ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
 COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
 DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE ADMINISTRAÇÃO
 ANO/SEMESTRE: 2022/01

INDICAÇÃO DO TEMA DO TRABALHO
 - FORMULÁRIO MODELO A -

| - DADOS GERAIS - | |
|---|--------------------------------------|
| ALUNO: Daniela Antunes Siqueira | |
| Nº DO CARTÃO: 00151854 | E-MAIL: danielasiqueira239@gmail.com |
| PROFESSOR ORIENTADOR: Diogo Joel Demarco | |
| AREA DE ATUAÇÃO: Administração Pública | |
| TÍTULO DO TRABALHO: DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS POR AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS ATUANTES NA FUNÇÃO DE GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS | |
| - LOCAL DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA DO TCC - | |
| NOME DA ORGANIZAÇÃO/EMPRESA: Prefeitura Municipal de Gravataí | |
| RAMO DE ATIVIDADE: Executivo Municipal | |
| ENDEREÇO: Avenida José Loureiro da Silva, 1350 – Centro – Gravataí – CEP: 94.000-000 | |
| TELEFONE: 3600-7001 | |
| * Caso o TCC não ocorra em uma organização/empresa específica os campos podem ficar em branco. | |
| - SETOR DE REALIZAÇÃO DO TCC - | |
| SETOR DA ORGANIZAÇÃO/EMPRESA ONDE SERÁ REALIZADA A PESQUISA DE CAMPO: Secretaria Municipal da Administração, Modernização e Transparência | |
| CHEFE IMEDIATO: Mauro Bossle Moreira | |
| RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO DO ALUNO: Mauro Bossle Moreira | |
| TELEFONE: 3600-7338 | |
| ASSINATURA DO RESPONSÁVEL:  | |

Porto Alegre, 26 de maio de 2022

Assinatura do Aluno



ANEXO B - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA



SMAT - Secretaria Municipal de Administração e Transparência

