

DESAFIOS DA GESTÃO DE CONTRATOS EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL

CHALLENGES OF CONTRACT MANAGEMENT AT A FEDERAL UNIVERSITY

Lucas Ariel Dias da Silva, Mestre

<https://orcid.org/0009-0004-4917-5976>

lucas.silva@ufff.br

Universidade Federal de Juiz de Fora | Campus Governador Valadares
Governador Valadares | Minas Gerais | Brasil

Leonardo Alexandrino de Almeida, Doutor

<https://orcid.org/0000-0002-7165-0452>

admleonardouffj@gmail.com

Universidade Federal de Juiz de Fora | Campus Governador Valadares
Governador Valadares | Minas Gerais | Brasil

Marcos Tanure Sanabio, Doutor

<https://orcid.org/0000-0003-4217-8344>

mtanure.sanabio@ufff.br

Universidade Federal de Juiz de Fora | Faculdade de Administração e Ciências Contábeis
Juiz de Fora | Minas Gerais | Brasil

Recebido em 18/fevereiro/2025

Aprovado em 03/junho/2025

Publicado em 25/setembro/2025

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



Esta obra está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Uso.

RESUMO

A gestão e fiscalização de contratos é uma atividade complexa e desafiadora para a administração pública de modo geral. As mudanças regulamentares e o processo de adaptação das instituições agregam ainda mais dificuldade na execução dessa atividade por parte de servidores que, nem sempre possuem os conhecimentos e habilidades necessários para executá-la adequadamente. Assim, este estudo teve como objetivo analisar os desafios da atividade de gestão e fiscalização de contratos na administração pública a partir do caso da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares. A pesquisa, de abordagem qualitativa, foi desenvolvida por meio de um estudo de caso. Foram realizadas pesquisa bibliográfica e documental, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas. O referencial teórico utilizado aborda temas de Administração Pública, gestão de contratos e gestão do conhecimento organizacional. Os resultados evidenciam deficiências na condução das ações pertinentes à gestão e fiscalização contratual na instituição que acarretam desafios aos servidores. São propostas ações para aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos na unidade. Os achados da pesquisa contribuem para melhor entendimento e aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos em organizações públicas, principalmente nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Palavras-Chave: Administração Pública. Gestão Universitária. Gestão de Contratos. Fiscalização de Contratos. Gestão do Conhecimento.

ABSTRACT

Contract management and supervision is a complex and challenging activity for public administration in general. Regulatory changes and the process of adapting institutions make it even more difficult for civil servants, who do not always have the necessary knowledge and skills to carry out this activity properly. The aim of this study was therefore to analyze the challenges of contract management and supervision in public administration, based on the case of the Federal University of Juiz de Fora - Governador Valadares Campus. The qualitative research was carried out by means of a case study. Bibliographical and documentary research was carried out, along with questionnaires and semi-structured interviews. The theoretical framework used addresses issues of public administration, contract management and organizational knowledge management. The results show that there are shortcomings in the management and supervision of contracts at the institution, which cause challenges for civil servants. Actions are proposed to improve the management and supervision of contracts in the unit. The research findings contribute to a better understanding and improvement of contract management and inspection in public organizations, especially in Federal Higher Education Institutions.

Keywords: Public Administration. University Management. Contract Management. Contract Monitoring. Knowledge Management.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de contratos públicos é um dos pilares fundamentais para a administração eficiente de recursos em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). No contexto brasileiro, a complexidade e a rigidez dos processos burocráticos representam desafios significativos para a eficácia na gestão e fiscalização desses contratos (Quirino, 2023). Na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) Campus Governador Valadares (GV), essa realidade não é diferente. A necessidade de garantir que os contratos sejam executados conforme planejado, sem desvios de recursos e com a devida transparência, é um desafio constante para os servidores que atuam como gestores e fiscais dos contratos da instituição.

A gestão e fiscalização de contratos públicos envolvem diversas etapas, desde o planejamento e formalização até a execução e controle. Cada uma dessas fases demanda um nível elevado de conhecimento técnico, além de habilidades específicas para lidar com os aspectos legais e normativos que regem as contratações públicas (Marinho et al. 2018). No Brasil, a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelece a obrigatoriedade de indicação de gestor para os contratos firmados pela administração pública, bem como a promoção da capacitação dos servidores para o exercício desta função (Brasil, 2021). No âmbito da UFJF Campus GV, a distribuição desigual de responsabilidades entre os servidores, aliada à sobrecarga de funções, resulta em dificuldades adicionais para a efetiva fiscalização contratual.

Diante desse cenário, a questão central que orientou a pesquisa foi: como aprimorar a gestão e a fiscalização de contratos na administração pública? Para responder a essa questão, este estudo tem como objetivo analisar os desafios da atividade de gestão e fiscalização de contratos na administração pública a partir do caso da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares. Especificamente, busca-se: descrever os processos de gestão e fiscalização contratual da UFJF Campus GV; analisar comparativamente aspectos relacionados à atuação dos gestores, fiscais e setores de apoio e suporte à gestão e fiscalização contratual na instituição; e identificar possibilidades de melhorias dos processos de gestão e fiscalização de contratos.

A relevância deste estudo reside na necessidade de melhorar a eficiência e a eficácia na gestão de contratos públicos, assegurando que os recursos destinados às contratações sejam utilizados de forma otimizada e transparente. A pesquisa se justifica pela necessidade de aprimorar a governança e a *accountability* na gestão de contratos públicos, garantindo que os

recursos destinados a esses fins sejam utilizados de forma eficiente e responsável. Conforme afirmam Oliveira et al. (2020), a gestão inadequada de contratos pode levar a desperdícios significativos de recursos públicos, comprometendo a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Além disso, a sobrecarga de trabalho e a falta de capacitação contínua dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos podem resultar em falhas que comprometem a integridade dos processos administrativos.

O contexto empírico estudado se mostra adequado para a investigação. O Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora, em Governador Valadares iniciou suas atividades no segundo semestre de 2012, ofertando, inicialmente, nove cursos de graduação em instalações alugadas (Almeida, 2016). Atualmente a UFJF- Campus GV oferece 10 cursos de Graduação presenciais (Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Direito, Educação Física, Farmácia, Fisioterapia, Medicina, Nutrição, Odontologia), além de um curso de especialização, seis de mestrado e um doutorado. Para abrigar as atividades acadêmicas e administrativas foram locados diversos espaços na cidade (UFJF, 2025), gerando assim muitos contratos de locação e prestação de serviços que precisam ser geridos.

Esta pesquisa está fundamentada em uma abordagem qualitativa, utilizando-se de um estudo de caso específico da UFJF Campus GV. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, além da aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos nos processos de gestão e fiscalização contratual na unidade. A metodologia adotada permitiu identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais de contratos, bem como as práticas eficientes que podem ser replicadas para melhorar a gestão contratual.

Assim, este estudo contribui para o aprimoramento da administração pública, promovendo uma maior eficiência e transparência nos processos de contratação. Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: a seguir, é apresentada a fundamentação teórica do estudo, abordando os aspectos teóricos e conceituais pertinentes ao tema. Na sequência, apresenta-se o método de pesquisa no qual são explicitados e justificados a natureza da pesquisa, os instrumentos de coleta de informações e fontes, os meios de análise das informações e a descrição do processo de pesquisa. Posteriormente, são apresentados os principais resultados da pesquisa. Em seguida, a seção de discussão apresenta reflexões acerca dos achados de pesquisa à luz do referencial teórico. Por fim, na conclusão, explicita-se as principais contribuições da pesquisa para o campo científico.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A gestão e fiscalização de contratos públicos são fundamentais para garantir a utilização eficiente dos recursos e o cumprimento das normas legais na Administração Pública Federal. Essas atividades se baseiam no princípio da legalidade, estabelecido pelo artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que assegura a igualdade entre concorrentes e o cumprimento das condições contratuais (Brasil, 1988). Leis como a nº 8.666 de 1993 e a nº 14.133 de 2021 regulamentam essas obrigações, definindo princípios e etapas para a contratação pública, da formalização à execução e rescisão (Brasil, 1993; 2021).

A separação das funções de gestor e fiscal de contratos, embora não explícita na Lei nº 8.666/1993, é uma prática recomendada pela doutrina e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), visando o controle e segurança dos procedimentos contratuais (Barral, 2018). As Instruções Normativas nº 02/2008 e nº 05/2017, reforçam essa separação, definindo atribuições específicas para gestão e fiscalização. Essas normativas, juntamente com regulamentações institucionais, como as adotadas pela UFJF, exemplificam a adaptação das diretrizes gerais ao contexto particular das instituições (Brasil, 2008; 2017; UFJF 2007, 2016, 2017).

A gestão e fiscalização contratual tem ganhado relevância nas discussões técnicas e acadêmicas devido à necessidade de otimizar o uso dos recursos públicos e assegurar a entrega de serviços de qualidade à sociedade. No contexto das IFES, a gestão de contratos assume um papel ainda mais crítico, dada a complexidade e a diversidade das contratações necessárias para o funcionamento dessas entidades (Marinho et al. 2018).

De acordo com a Instrução Normativa nº 05/2017 (Brasil, 2017), a gestão de contratos pode ser definida como o conjunto de práticas e procedimentos adotados para garantir que os contratos celebrados entre a administração pública e fornecedores sejam executados conforme o planejado, cumprindo os prazos, especificações técnicas e normas legais. A gestão eficiente de contratos envolve diversas etapas, incluindo o planejamento, a formalização, a execução, o monitoramento e a avaliação (Vieira, 2017). Cada uma dessas etapas requer uma atenção detalhada para minimizar riscos e assegurar a conformidade legal.

A etapa de planejamento é crucial, pois dela depende a clareza dos objetivos e a definição das especificações que guiarão todo o processo contratual (Ture, 2021). Como apontado por Vieira (2017), um planejamento inadequado pode resultar em contratos mal elaborados, com lacunas que dificultam a fiscalização e a execução. Além disso, a falta de um

planejamento detalhado pode levar à subutilização ou à má alocação dos recursos públicos, comprometendo a eficiência dos serviços prestados.

A formalização dos contratos é outro aspecto vital, pois envolve a elaboração de documentos que devem estar em conformidade com a legislação vigente. Segundo Oliveira et al. (2020), a complexidade das leis que regem as contratações públicas no Brasil exige que os gestores tenham um conhecimento aprofundado das normas aplicáveis. A formalização inadequada dos contratos pode resultar em cláusulas ambíguas ou omissões que dificultam a fiscalização e a execução dos serviços contratados.

Na execução dos contratos, a fiscalização desempenha um papel central. A fiscalização é o processo pelo qual a administração pública acompanha a execução dos contratos para garantir que os fornecedores cumpram com suas obrigações conforme especificado. Conforme destaca Dória, Leitão e Cardoso (2021), a fiscalização eficiente exige não apenas a observância de aspectos técnicos e operacionais, mas também a capacidade de identificar e corrigir desvios em tempo hábil. A falta de fiscalização adequada pode resultar em serviços de baixa qualidade, atrasos na entrega e aumento dos custos.

A literatura também destaca a importância da capacitação contínua dos gestores e fiscais de contratos. Segundo Vieira (2017), a capacitação é essencial para que os servidores públicos estejam atualizados sobre as melhores práticas de gestão e fiscalização, bem como sobre as mudanças na legislação. A formação contínua ajuda a prevenir erros comuns e a melhorar a eficiência dos processos de contratação.

Além das questões técnicas, a gestão de contratos envolve aspectos de governança e *accountability*. Governança, no contexto da administração pública, refere-se ao conjunto de mecanismos, processos e instituições através dos quais os gestores públicos exercem autoridade, tomam decisões e prestam contas à sociedade. De acordo com Pereira (2015), uma boa governança na gestão de contratos exige transparência, participação e responsabilidade. A *accountability*, por sua vez, está relacionada à obrigação dos gestores de prestar contas sobre suas ações e decisões, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e responsável.

Os desafios enfrentados pelas instituições federais de ensino superior na gestão de contratos são inúmeros. A burocracia excessiva, a falta de clareza nas diretrizes institucionais e a sobrecarga de trabalho são alguns dos principais obstáculos (Dantas et al. 2023). Esses desafios podem comprometer a qualidade dos serviços prestados e resultar em desperdício de recursos públicos (Oliveira et al. 2020). A sobrecarga de funções e a designação inadequada

dos gestores de contratos são problemas recorrentes que afetam a eficiência da gestão contratual.

Para enfrentar esses desafios, é essencial a adoção de práticas de gestão do conhecimento e de ferramentas tecnológicas que facilitem a gestão e a fiscalização dos contratos. Segundo Batista (2012), a gestão do conhecimento envolve a criação, compartilhamento e utilização de informações e experiências entre os servidores, promovendo a aprendizagem contínua e a melhoria dos processos administrativos. A utilização de estratégias de gestão do conhecimento pode ajudar a automatizar processos, reduzir a burocracia e aumentar a transparência (Batista et al. 2014).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso (Yin, 2005; Oliveira, 2011). Utilizou-se uma abordagem qualitativa (Correia, 2008) para analisar os desafios relacionados à gestão e fiscalização de contratos em uma IFES, especificamente UFJF - Campus GV. A escolha da abordagem qualitativa é justificada pelo objetivo de compreender as dinâmicas de um ou poucos casos específicos, sem a necessidade de quantificação, mas focando nas características qualitativas relevantes ao tema em questão (Correa, 2008, p. 11). O Estudo de Caso, conforme descrito por Oliveira (2011), é uma técnica qualitativa que segue uma lógica dedutiva, considerando o caso como uma unidade significativa do todo e percorrendo três fases principais: “1. Seleção e delimitação do caso; 2. Trabalho de campo; 3. Organização e elaboração do relatório” (Correa, 2008, p. 12). O estudo de caso se concentra em um único caso, com comparações possíveis com outros, mas mantendo o foco no caso principal (Correa, 2008, p. 12).

A coleta de dados foi realizada por meio de diversas técnicas, incluindo pesquisa bibliográfica, análise documental, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas. Uma síntese dessas técnicas utilizadas é demonstrada no Quadro 1.

Quadro 1 Síntese da Coleta e Produção de Dados

Atores pesquisados	Participantes	Instrumentos de pesquisa
Coordenador Administrativo	1	Entrevista semiestruturada
Gerente Administrativo	1	
Responsáveis por setores de direcionamento ou suporte às ações de gestão e fiscalização contratual	11	Questionário
Gestores e fiscais de contratos UFJF Campus GV	36	

Documentos analisados
Manual de procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos
Resolução nº 08/2016 UFJF
Resolução nº 02/2017 UFJF Campus GV
Site do Setor de Contratos UFJF Campus GV

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A análise documental concentrou-se em documentos internos da UFJF Campus GV, contratos, relatórios de fiscalização e normativas institucionais. O acesso aos documentos se deu por meio das páginas da instituição na internet. Porém, neste artigo, foca-se na análise das entrevistas e questionários aplicados.

As entrevistas semiestruturadas, individuais, foram conduzidas remotamente por um dos pesquisadores com coordenador administrativo e com o gerente administrativo do campus. Ocorreram no mês de maio de 2023. Destaca-se que o coordenador administrativo, além de participar das indicações de gestores e fiscais de contrato, atuou como responsável pelo setor de contratos na instituição. Por sua vez o gerente administrativo era, no período da pesquisa, o responsável direto pelo setor de contratos. As entrevistas permitiram explorar de forma mais aprofundada as questões levantadas pelos questionários.

Foram aplicados dois tipos de questionários. O primeiro foi encaminhado a todos os servidores que exerciam a função de gestão ou fiscalização contratual na UFJF Campus GV, visando obter informações sobre suas práticas, desafios e percepções acerca dos processos de gestão e fiscalização. O instrumento de pesquisa foi encaminhado à 83 contatos e obteve-se 36 respostas válidas. O segundo questionário foi encaminhado à 40 IFES, visando analisar as ações de apoio e suporte à gestão e fiscalização realizada por estas instituições. Obteve-se 11 respostas válidas.

A análise dos dados coletados foi realizada de forma qualitativa, utilizando técnicas de análise de conteúdo para identificar padrões, categorias e temas recorrentes. Essa abordagem permitiu uma compreensão holística dos processos de gestão e fiscalização de contratos, bem como a identificação de práticas eficientes e de áreas que necessitam de melhorias.

Os resultados obtidos foram discutidos, à luz do referencial teórico, possibilitando identificação dos principais desafios relacionados à gestão e fiscalização de contrato. A partir dessa discussão foram elaboradas propostas para aprimorar a capacitação dos gestores e fiscais de contratos e sugeridas melhorias nos processos internos de gestão e fiscalização

4 RESULTADOS

4.1 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA UFJF CAMPUS GV

A gestão e fiscalização de contratos na UFJF Campus GV seguem as diretrizes estabelecidas pela Lei de Licitações (Brasil, 1993, 2021) e pela Instrução Normativa MPDG nº 05/2017 (Brasil, 2017), complementadas por normativas internas da própria instituição. A Resolução Conselho Gestor – Campus GV nº 02/2017 define os critérios para designação de gestores contratuais, enquanto a Resolução Consu nº 08/2016 do Conselho Superior da UFJF especifica os procedimentos operacionais e as atribuições desses gestores (UFJF, 2016; 2017). Essas normativas visam adaptar as regulamentações gerais às particularidades da instituição.

Conforme a Resolução nº 02/2017, os gestores contratuais responsáveis pela infraestrutura básica do Campus GV, como locação de imóveis e serviços essenciais, são servidores lotados na Direção Geral do Campus. Já os contratos específicos de cursos e departamentos são geridos por servidores das respectivas unidades acadêmicas (UFJF, 2017). As atribuições dos gestores incluem conhecer a legislação pertinente, registrar ocorrências, certificar faturas para pagamento, e conduzir novos procedimentos licitatórios quando necessário (UFJF, 2016).

As equipes de fiscalização dos contratos no Campus GV são compostas por fiscais técnicos, fiscais setoriais e fiscais administrativos. Os fiscais técnicos atuam em contratos que demandam conhecimentos especializados, como obras de engenharia, assegurando a qualidade dos serviços prestados por meio de relatórios mensais e Instrumento de Medição do Resultado (IMR) (UFJF, 2023, 2018). Os fiscais setoriais, por sua vez, são designados de acordo com a localização dos serviços ou imóveis locados, realizando fiscalização in loco e reportando irregularidades aos gestores contratuais (UFJF, 2023).

A fiscalização administrativa é realizada pela Gerência de Fiscalização Administrativa de Contratos de Serviços Contínuos com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, localizada no Campus Sede, que conta com servidoras do Campus GV. Essa gerência fiscaliza o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada, garantindo a conformidade com a Instrução Normativa nº 05/2017 (Brasil, 2017).

Além dos gestores e fiscais, a Coordenação Administrativa e o Setor de Contratos do Campus GV prestam suporte e orientação para assegurar a correta execução dos contratos. Esses mecanismos de gestão e fiscalização refletem uma estrutura que busca garantir a

eficiência e a conformidade dos serviços prestados, em alinhamento com as normativas federais e as necessidades específicas da instituição.

4.2 RESULTADO DAS ENTREVISTAS

Os resultados das entrevistas demonstram os critérios utilizados para designação de servidores para o exercício de funções de gestão e fiscalização contratual, as formas de capacitação disponibilizadas na instituição, as melhorias pretendidas pelos gestores e os desafios observados por eles em relação à atividade. De acordo com os entrevistados, os critérios para a designação de gestores e fiscais de contratos incluem tanto aspectos legais quanto subjetivos.

Em relação aos aspectos legais, o Entrevistado 1 relata que o critério para a escolha de fiscais diz respeito à proximidade do local onde atuam em relação à localidade onde o serviço contratado é executado. Quanto ao gestor contratual, observa-se compatibilidade da função exercida pelo servidor designado e a natureza do objeto contratado. Foi também mencionada a Resolução 02/2017 do Conselho Gestor da UFJF- GV (2017) que determina que somente servidores lotados na Direção Geral devem ser designados para atuar como gestores de contratos de infraestrutura da instituição (contratos de locação, internet, entre outros). Sobre os aspectos subjetivos, o Entrevistado 2 destaca a quantidade limitada de servidores frente ao volume de contratos na unidade. Afirma que busca conciliar o perfil do servidor com o contrato a ser gerido, bem como as orientações dos órgãos fiscalizadores sobre a necessidade de observar a segregação de funções.

Sobre a capacitação oferecida aos servidores para o exercício das funções de gestão e fiscalização de contratos, os entrevistados relatam que existe um procedimento padrão para o treinamento dos gestores e fiscais. Conforme afirma o Entrevistado 1 “a partir do momento que o gestor e o fiscal são nomeados, eles recebem um treinamento do setor de contratos, um treinamento presencial”. Entretanto, de acordo com o Entrevistado 2, a capacitação oferecida é de natureza básica e introdutória: “Não é essa coisa robusta de uma capacitação que algumas pessoas podem entender quando ler esse seu questionamento aqui. Mas a gente oferece sim”.

Observa-se ainda, pelas falas dos entrevistados, que não há capacitações periódicas regulares. Nas palavras do Entrevistado 1, a capacitação inicial oferecida “já é suficiente para o gestor fazer uma boa gestão”. No mesmo sentido o Entrevistado 2 afirma que não são efetuadas capacitações em tempos regulares, sendo estas provocadas diante de novas necessidades. Todavia, destaca que há limitações no que pode ser transmitido aos gestores e

fiscais, visto que os próprios servidores do Setor de Contratos não detêm uma preparação específica sobre temas de maior complexidade que os possibilitem, por exemplo, interpretar novas leis, novas normas, e retransmiti-las.

Os entrevistados sugeriram ainda, diversas melhorias para aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos na unidade. Entre as melhorias propostas estão a criação de um setor específico de fiscalização administrativa, o desenvolvimento de um sistema online para organizar informações contratuais e a confecção de minutas contratuais mais adequadas.

4.3 RESULTADO DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS GESTORES E FISCAIS

Os resultados dos questionários aplicados aos gestores e fiscais de contrato revelaram, como principais desafios, a sobrecarga de trabalho, a insuficiência das ações de capacitação para as funções, a distribuição desigual de atribuições e a falta de suporte continuado. Em relação à sobrecarga de trabalho, observou-se que 36% dos entrevistados relataram que não ocorre sobrecarga de trabalho em suas atividades, 28% relataram que ocorre raramente e 36% que ocorre constantemente. Observa-se que apenas um dos respondentes atua exclusivamente com gestão e fiscalização de contratos, ou seja, 97% dos servidores que responderam ao questionário acumulam a função de gestão ou fiscalização contratual com outras atribuições. Destaca-se, ainda, que 39% atua como gestor ou fiscal em mais de um contrato.

Além disso, 72% dos respondentes não participaram da equipe de planejamento de contratação relativa ao contrato em que atuam. 44% dos respondentes relataram que não há relação entre a área de atuação na instituição ou sua formação acadêmica com o objeto do contrato em que atuam. 75% dos servidores relataram que não lhes foram proporcionadas capacitações ou treinamentos ao serem designados para atuar como gestores e fiscais, e esse percentual vai para 91% quando se questiona sobre a realização de treinamentos periódicos.

Entre os servidores que participaram de capacitação, 16% consideram que esta lhes proporcionou conhecimento suficiente para atuar na gestão ou fiscalização contratual, 42% consideram que proporcionou conhecimento suficiente em alguns casos e 42% consideram que a capacitação não proporcionou conhecimento suficiente para atuar na função. 69% dos pesquisados apontaram que buscaram capacitação ou treinamento fora da instituição em relação a, pelo menos, um de seus contratos. 92% dos servidores que buscaram capacitação fora da instituição disseram que estas capacitações lhes proporcionaram conhecimentos para atuar em pelo menos alguns de seus contratos. 67% dos respondentes apontam que a instituição não disponibiliza instrumentos para auxiliá-los nas atividades de

gestão/fiscalização contratual. Entre os servidores que apontam a existência de tais instrumentos, 50% relatam que eles são suficientes para a realização das atividades. O instrumento mais lembrado foi o Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Porém, em outro questionamento, 36% dos respondentes relataram que desconhecem o Manual.

Ao serem questionados sobre as principais dificuldades e problemas enfrentados nas atividades de gestão contratual, os respondentes apontaram uma série de fatores, dentre os quais se destacam a falta de padronização de alguns procedimentos; falta de suporte, em algumas situações, por parte do Campus GV e do Campus Sede; falta de capacitações e treinamentos; sobrecarga de trabalho; falta de segurança jurídica para atuar em algumas situações; burocracia para a realização de alguns trâmites; ausência de critério para designação de fiscal/gestor contratual; dificuldade de comunicação com a contratada, entre a própria equipe de gestão/fiscalização e com o Campus Sede.

Convidados a darem sugestões de melhorias relacionadas ao processo de escolha, capacitação e/ou atuação na gestão e fiscalização contratual na UFJF - Campus GV, os respondentes apontaram principalmente sugestões sobre a realização de capacitações e treinamentos, a participação do gestor/fiscal no planejamento da contratação, o alinhamento do objeto contratual com a formação do gestor/fiscal, a criação de um setor de gestão de contratos com servidores exclusivos para atuarem nessa função e a designação de gestores e fiscais que atuam em outros setores do Campus GV, visto que a maioria dos servidores designados para a função atuam em duas gerências vinculadas à direção geral do Campus.

4.4. RESULTADO DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS EM OUTRAS IFES

O questionário aplicado em outras IFES possibilitou a identificação de práticas adotadas por essas instituições, com o intuito de comparar e analisar as estratégias utilizadas para a gestão e fiscalização de contratos públicos. Os resultados desta etapa da pesquisa evidenciaram que, nas Ifes pesquisadas, há uma diversidade de práticas e procedimentos adotados para a gestão e fiscalização de contratos. Em algumas instituições, observou-se a existência de setores específicos dedicados exclusivamente a essas atividades, enquanto em outras, essas funções são desempenhadas por servidores que acumulam outras responsabilidades, como na UFJF – Campus GV.

Os principais critérios mencionados para designação de gestores e fiscais contratuais em outras IFES foram as Competências (ou currículo) do servidor e o setor de atuação. 63% dos respondentes afirmaram que há processos institucionalizados para capacitação/treinamento dos gestores e fiscais. Metade dos respondentes disseram que existe treinamento periódico para gestores e fiscais. A forma de realização dessas capacitações varia entre as instituições, envolvendo treinamento ministrado pela própria instituição, por escolas de governo e treinamentos ministrados por empresas privadas. Observou-se que as instituições disponibilizam diversas ferramentas de auxílio às atividades de gestão e fiscalização contratual, tais como Procedimentos Operacionais Padrões, fluxogramas, infográficos e orientações via e-mail. O esclarecimento de dúvidas e questionamentos relativos ao tema e a elaboração de manuais, tutoriais e fluxos foram apontadas como principais ações dos setores que atuam no apoio aos gestores e fiscais de contrato.

Um dos principais pontos destacados foi a importância da capacitação e do treinamento contínuo dos gestores e fiscais de contratos. Algumas IFES possuem programas estruturados de capacitação que incluem cursos e treinamentos específicos, que abordam desde aspectos legais e normativos até práticas operacionais e administrativas. Além disso, a pesquisa revelou que a disponibilização de manuais e guias de procedimentos é uma prática comum entre as IFES. Esses documentos servem como referência para os gestores e fiscais, auxiliando na padronização das atividades e na resolução de dúvidas e problemas. No entanto, a efetividade desses manuais varia conforme a abrangência e a atualização das informações contidas neles.

Outro aspecto relevante identificado foi a existência de canais de comunicação e suporte técnico para os gestores e fiscais de contratos. As IFES disponibilizam esses canais que facilitam a troca de informações e a resolução de questões emergentes. Esse suporte técnico é essencial para garantir a conformidade com os preceitos legais e normativos, bem como para assegurar a eficiência e a eficácia das ações de gestão e fiscalização.

Com base na pesquisa realizada, foi possível observar algumas fragilidades nos processos pertinentes à condução da gestão e fiscalização no Campus GV que acarretam dificuldades aos gestores e fiscais contratuais na execução adequada de suas funções e aos próprios setores de apoio a esses servidores. Visão distorcida da administração do campus quanto a alguns aspectos relacionados à realidade em que se dá a atuação dos gestores e fiscais contratuais; distribuição desproporcional das funções de gestão e fiscalização; processos de capacitação e treinamento deficientes; desconhecimento, por parte dos

servidores, quanto às ações desenvolvidas pela administração da instituição no que concerne à gestão e fiscalização contratual; ausência dos gestores e fiscais na construção de ações voltadas à gestão e fiscalização contratual na instituição; e, por último, a necessidade de revisão e aprimoramento de algumas das ferramentas de auxílio aos gestores e fiscais contratuais constituem alguns dos desafios a serem superados ou, pelo menos, minimizados para que o Campus GV possa avançar no processo de aprimoramento de suas ações voltadas à gestão e fiscalização contratual.

5 DISCUSSÃO

Os resultados obtidos na pesquisa evidenciam uma série de desafios enfrentados na gestão e fiscalização de contratos na UFJF Campus GV, que podem ser analisados à luz da fundamentação teórica apresentada. Conforme abordado por Marinho et al. (2018) e Vieira (2017) a gestão contratual é uma atividade que envolve elevado grau de responsabilidade. Essa importância da atividade é ressaltada por Oliveira et al. (2020) que apontam que a gestão de contratos eficientes pode gerar redução de custos e melhoria dos serviços na administração pública.

Muitas vezes tratada como mera formalidade (Costa, 2013) a indicação e designação de gestores e fiscais é fundamental para o cumprimento dos preceitos Constitucionais. Sobre este aspecto é importante destacar a diferença entre os resultados das entrevistas em que os entrevistados consideram aplicar critérios adequados para indicação dos gestores e fiscais, considerando a relação do objeto com o cargo e as capacidades dos servidores, enquanto os gestores e fiscais que responderam ao questionário se sentem sobrecarregados e não reconhecem a vinculação entre o cargo ou função com o objeto do contrato sob sua responsabilidade. Considerando que apenas um respondente dedica-se exclusivamente à atividade de gestão contratual, essa sobrecarga pode estar atrelada ao fato de exercerem outras atribuições como apontado em trabalhos anteriores (Marinho et al. 2018; Vieira, 2017; Costa, 2013).

Observa-se que, do ponto de vista dos entrevistados, a capacidade técnica não é considerada um critério legal para indicação de servidores. Entretanto, como destaca Costa (2013) a designação de pessoa não capacitada para o exercício destas funções pode acarretar em responsabilização da autoridade que o nomeou. A heterogeneidade e complexidade dos conhecimentos e habilidades requeridas para o exercício das funções de gestão e fiscalização contratual (Marinho et al., 2018) é um desafio para as IFES. Entretanto, assim como observado

nesta pesquisa, o estudo de Marinho et al. (2018) observou fragilidades nas rotinas de fiscalização contratual. Não obstante que um dos entrevistados considere a capacitação oferecida aos servidores como “suficiente para a atuação”, a constatação decorrente da análise dos questionários, de que as capacitações não têm proporcionado conhecimento suficiente para atuação dos gestores e fiscais na unidade é também corroborada pelos achados de Marinho et al. (2018).

Diante das informações obtidas de outras instituições por meio desses questionamentos, não se visualiza uma discrepância acentuada quanto à maioria das ações relacionadas à gestão e fiscalização contratual nessas instituições e na UFJF Campus GV, considerando as informações obtidas por meio das chefias que foram entrevistadas. Ao mesmo tempo em que algumas instituições apresentaram ações adicionais em relação às desenvolvidas pela UFJF Campus GV, considerando as informações repassadas por seu Coordenador Administrativo e Gerente Administrativo, como o fato de algumas terem políticas de capacitação periódica de seus gestores e fiscais e alguns processos mapeados os quais não se vê na instituição objeto de estudo, verifica-se também o contrário, instituições onde não se realizam ações que são desenvolvidas na UFJF Campus GV. Assim, constata-se que diferentes IFES compartilham desafios similares quanto à atividade de gestão e fiscalização contratual.

A sobrecarga de trabalho e a falta de capacitação contínua dos servidores são problemas recorrentes que comprometem a eficiência dos processos de gestão contratual. Conforme destacado por Vieira (2017), a capacitação contínua é essencial para que os servidores estejam atualizados sobre as melhores práticas e mudanças na legislação. No entanto, os dados coletados indicam que a capacitação oferecida é básica e insuficiente, corroborando a necessidade de um programa de treinamento mais robusto e regular.

A distribuição desigual de responsabilidades e a falta de suporte adequado também foram identificadas como barreiras significativas. A literatura aponta que uma gestão eficiente de contratos requer uma clara definição de responsabilidades e um suporte contínuo aos gestores e fiscais (Marinho et al. 2018). A ausência de critérios claros para a designação de gestores e fiscais, bem como a falta de participação desses profissionais no planejamento das contratações, são fatores que agravam esses desafios. A teoria de governança e *accountability*, conforme discutido por Pereira (2015), enfatiza a importância da transparência e da participação dos gestores de contrato na etapa de planejamento da contratação (Ture, 2021).

Além disso, a pesquisa revelou que a maioria dos servidores acumula funções, o que pode levar a uma gestão ineficaz dos contratos. Marinho et al. (2018) destacam que a sobrecarga de trabalho é um fator crítico que afeta a qualidade da fiscalização contratual. A implementação de um setor específico para a gestão de contratos, como sugerido pelos entrevistados, poderia mitigar esse problema, permitindo uma dedicação exclusiva e especializada e facilitando o compartilhamento de experiências entre os servidores envolvidos na atividade.

A falta de ferramentas adequadas para a gestão e fiscalização de contratos foi outro ponto crítico identificado. A utilização de sistemas de informação integrados e a adoção de práticas de gestão do conhecimento, conforme sugerido por Batista (2012), poderiam facilitar a automação de processos, reduzir a burocracia e aumentar a transparência. A criação de manuais e guias de procedimentos, bem como a disponibilização de canais de comunicação e suporte técnico, são práticas que podem ser adotadas para melhorar a eficiência e a eficácia das ações de gestão e fiscalização. No caso da UFJF Campus GV, que já possui um manual, é importante a atualização periódica do instrumento.

Em suma, os resultados da pesquisa indicam a necessidade de melhorias significativas nos processos de gestão e fiscalização de contratos na UFJF Campus GV. A adoção de práticas de capacitação contínua, a definição clara de responsabilidades, a criação de um setor específico para a gestão de contratos e a utilização de ferramentas tecnológicas são caminhos possíveis para superar os desafios identificados e promover uma gestão contratual mais eficiente e transparente.

A partir dos desafios identificados na unidade pode-se sugerir uma série de ações a serem aplicadas na instituição visando a melhoria dos processos relacionados à gestão e fiscalização contratual: Divulgação detalhada dos resultados desta pesquisa e das propostas apresentadas à Direção Geral da UFJF Campus GV, bem como às chefias da Coordenação Administrativa e do Setor de Contratos; Ampliação da captação de servidores da Direção Geral da UFJF Campus GV para atuação na gestão e fiscalização contratual; Revisão dos processos de capacitação e treinamento relativos aos processos de gestão e fiscalização contratual; Promoção de maior visibilidade das ações desenvolvidas pela instituição, principalmente pelo Setor de Contratos, voltadas à gestão e fiscalização contratual; Promoção de oportunidades de interação entre a instituição e seus gestores e fiscais contratuais; Atualização, revisão e complementação do conteúdo do Site do Setor de Contratos e do Manual de Gestão e Fiscalização Contratual da UFJF Campus GV.

6 CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo analisar os desafios da atividade de gestão e fiscalização de contratos na administração pública, a partir do caso da UFJF Campus GV. A questão central que orientou a pesquisa foi: como aprimorar a gestão e a fiscalização de contratos na administração pública? Entende-se que o objetivo foi alcançado, respondendo-se ao problema de pesquisa proposto.

Os resultados evidenciaram que a gestão e fiscalização de contratos na UFJF-GV enfrentam diversos desafios, incluindo a sobrecarga de trabalho dos servidores, a insuficiência das ações de capacitação, a distribuição desigual de atribuições e a falta de suporte continuado. Esses fatores comprometem a eficiência e a eficácia dos processos de gestão contratual, podendo resultar em desperdício de recursos públicos e comprometimento da qualidade dos serviços prestados. Apesar das limitações do estudo, como a restrição a um único caso e a dependência de dados qualitativos, as contribuições para a área temática são significativas. A pesquisa revelou a necessidade de aprimorar a capacitação contínua dos gestores e fiscais de contratos, bem como a importância de uma distribuição equitativa das responsabilidades. Além disso, destacou a relevância de implementar ferramentas tecnológicas e práticas de gestão do conhecimento para facilitar a gestão e fiscalização contratual.

As proposições para novos estudos incluem a realização de pesquisas comparativas entre diferentes IFES, a fim de identificar práticas eficientes que possam ser replicadas. Além disso, sugere-se a investigação de métodos inovadores de capacitação e treinamento, bem como a análise do impacto de ferramentas tecnológicas na gestão de contratos públicos. Estudos futuros também poderiam explorar a percepção dos fornecedores sobre a gestão contratual, visando identificar pontos de melhoria a partir da perspectiva externa. Considerando o avanço das técnicas de análise de dados e de inteligência artificial, outro caminho interessante para pesquisas futuras seria investigar o impacto do uso dessas técnicas na melhoria de processos de gestão e fiscalização contratual.

Em suma, este estudo contribui para o entendimento dos desafios enfrentados na gestão e fiscalização de contratos em instituições públicas, oferecendo uma importante contribuição para o aprimoramento desses processos. As ações propostas, se implementadas, podem promover uma maior eficiência e transparência na administração pública, assegurando que os recursos destinados às contratações sejam utilizados de forma otimizada e responsável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A. **Gestão da informação e gestão do conhecimento na UFJF Campus Governador Valadares**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2016.

BARRAL, D. A. O. **Gestão e fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/7/GESCON%20%20Apostila%202018.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

BATISTA, F. F. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira: Como Implementar a Gestão do Conhecimento para Produzir Resultados em Benefício do Cidadão**. Brasília: IPEA, 2012.

BATISTA, F. F.; RECH, A. R.; GOMES, C. A.; SANTOS, D. L. N.; ANDRADE, E. C. S.; MALLMAN, M. L.; FERREIRA, R. M. P. M.; COSTA, V. S. **Casos Reais de Implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2024.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 116, p. 1, 22 jun. 1993.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 83, p. 91, 02 maio 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90, 26 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. extra, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1, 01 abr. 2021.

CORREA, L. N. **Metodologia Científica: Para Trabalhos Acadêmicos e Artigos Científicos**. Florianópolis: Do Autor, 2008.

COSTA, A. F. Aspectos Gerais Sobre o Fiscal de Contratos Públicos. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 105-128, maio/ago. 2013.

DANTAS, I., AGATA, P. B., LIMA, D. A., GARCIA, L. A. A.; MELO, D. C. (2023). Fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: propostas de melhorias aos manuais de fiscalização nas universidades federais. **Revista Factus de Administração e Gestão**, v. 6, n. 1, p. 216 - 241, 2023.

DÓRIA, A. S.; LEITÃO, G. M. Q.; CARDOSO, L. O. **Gestão e Fiscalização de Contratos**. [s. l.]: Sollicita; Contratos GOV; Negócios Públicos, 2021. (v. 1). Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222201/ebook%20%20gestao%20e%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20contratos%20%20sollicita.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2023.

MARINHO, R. C.; MOTTA, E. F. R. O.; ANDRANDE, E. P.; MARINHO, C. R. P. Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados: Desafios para a Universidade Pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, set. 2018.

OLIVEIRA, I. C. A. **Introdução à Metodologia Científica**. 3. ed. Pará de Minas: Virtual books Editora e Livraria Ltda, 2011.

OLIVEIRA, W. F. M.; LEONE, R. J. G.; SOUZA, L. A. As variáveis para uma gestão de contratos eficiente: o caso de uma empresa pública federal. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, 2020.

PEREIRA, G. F. A. **Sistema de Gestão de Contratos Continuados**: uma Análise das Limitações Enfrentadas na Gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

QUIRINO, D. D. A. **Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a nova lei de licitações e contratos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023. 81 f.

TURE, V. S. Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília 73(3) 532–552 jul/set. 2022.

UFJF. Conselho Superior. **Resolução nº 15, de 25 de outubro de 2007**. Aprova adesão da UFJF ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Plano de Expansão e Reestruturação da UFJF. Juiz de Fora: Consu, 2007. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/consu/wp-content/uploads/sites/33/2018/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-15-2007.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2023.

UFJF. Ministério da Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Conselho Superior. **Resolução nº 08/2016, de 03 de fevereiro de 2016**. Aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Consu, 2016. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/consu/files/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

UFJF. **Resolução 02/2017**. Governador Valadares: Conselho Gestor Campus GV, 2017. Disponível em: <http://www.ufjf.br/conselhogestorgv/files/2017/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-022017.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

UFJF. Setor de Contratos Campus GV. **Manual de Procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. 2. ed. Governador Valadares: UFJF 2018.

UFJF. **Gerência de Fiscalização e Administração de Contratos Terceirizados**. Apresentação. [2023c]. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/fiscalizacao/apresentacao/>. Acesso em: 04 jun. 2023.

UFJF. **Campus Governador Valadares**. Governador Valadares: UFJF, 2025. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/gv/sobre/campus-gv/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

VIEIRA, A. L. Gestão de Contratos Administrativos. **Revista Jurídica Luso Brasileira** (RJLB), Lisboa, ano 3, n. 5, p. 131-166, 2017.

YIN, R. K. (2005). **Estudo de caso, planejamento e métodos** (3a ed.). Porto Alegre: Bookman.