



---

## GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

**Área de concentração:** Administração Pública

**Alaila Elebian Ribeiro Luz.** Graduada em Administração. MBA em Administração Pública. E-mail: alaila.ribeiro@yahoo.com.br

**Victor Silva Corrêa.** (Orientador) Pós-doutorado, doutor e mestre em administração, especialista em marketing e graduado em comunicação social – Jornalismo e Relações Públicas – pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail: victorsilvacorrea@yahoo.com.br

---

### RESUMO

A gestão de contratos administrativos está determinada de forma sucinta na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666/1993. A gestão dos contratos possibilita que a Administração Pública busque a eficiência em suas contratações, para que não haja prejuízo aos cofres públicos. Entretanto, muitas vezes a rotina de gerenciamento de contratos dentro dos órgãos pode não se mostrar suficiente para resguardar os interesses da Administração Pública. Este Caso narra as etapas de desenvolvimento e implantação de uma regulamentação de gestão e fiscalização de contratos de um órgão público municipal, e apresenta Alice como sua personagem principal. Conta quais as dificuldades enfrentadas pelo Órgão para alterar sua forma de trabalhar ao mesmo tempo em que passava por diversas mudanças em sua estrutura administrativa. O Caso é contado do ponto de vista de uma servidora pública que participou da implantação dessa regulamentação, do ano de 2013 até os dias atuais, e que lidou com as dificuldades da adaptação desses novos procedimentos dentro da Administração Pública. Sugere-se a aplicação deste Caso em cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública, em disciplinas relacionadas a contratações públicas.

**Palavras-chave:** Gestão de Contratos. Fiscalização de Contratos. Administração Pública.

### 1. Introdução

Em seu primeiro ano de trabalho como servidora pública, Alice ainda se adaptava ao novo ambiente e às atividades que lhe foram atribuídas. Estranhava um pouco seu novo

local de trabalho, pois suas experiências anteriores foram principalmente em empresas privadas, incluindo um banco privado, e percebia um ritmo bem diferente de trabalho, devido a toda burocracia que as leis impõem ao serviço público. Aliás, aquele local a fazia lembrar de seu estágio na área de licitações dentro da universidade, no qual atuou por pouco mais de cinco meses.

Alice se formou aos 22 anos, numa universidade distante da sua cidade de origem, que fica no sul de Minas Gerais. Formou-se em Administração de Empresas e, após um tempo dedicado aos concursos públicos, tornou-se servidora do seu município de origem em 2013, local onde residiam seus pais. Sua atuação seria na área administrativa.

Em seus primeiros dias de trabalho, Alice ouviu de seu gestor que gostaria que ela fosse direcionada para a área de gestão de contratos, que não era formalizada naquele órgão, e que muito interessava à Administração que houvesse um servidor atuando apenas na gestão dos contratos daquele órgão público, tendo em vista que o setor de compras estava acumulando tarefas de compras, licitações e gestão dos contratos.

Porém, com o passar do tempo, Alice percebeu que não teria uma atribuição muito bem definida. Em seus primeiros meses como servidora concursada, ela auxiliou em várias áreas administrativas, atuando no que fosse preciso: procedimentos relacionados ao patrimônio, fiscalização de contratos de terceirização, recursos humanos, dentre outras atividades; atendia ainda a algumas demandas de seu colega Fernando, que sempre lhe solicitava uma tarefa ou outra.

Fernando era seu colega de formação, pois também possuía diploma em Administração de Empresas; era recém-chegado do mesmo concurso, porém, havia iniciado suas atividades alguns meses antes de sua chegada. Ele contou a Alice que devido a sua proatividade acabou sendo convidado a atuar como apoio do servidor que era a principal gerência daquele local. Um dos pedidos de Fernando foi para pesquisas de regulamentações de órgãos públicos que pudessem auxiliar na formalização de um procedimento de gestão e fiscalização dos contratos daquele órgão.

Por atuar um pouco com a fiscalização de contratos, durante esses primeiros meses Alice havia percebido que os vencimentos dos contratos e demais atividades que envolviam a gestão destes eram feitos de forma paliativa e sem nenhum planejamento ou procedimento definido. Assim como não havia responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos, também não havia coordenação e articulação para as compras que eram demandadas pelos diversos setores daquele órgão. Desse modo, tudo era feito às pressas e quando alguém percebia que uma contratação era necessária, provavelmente já era uma questão urgente.

Fernando disse a ela que acreditava que sua atuação com contratos de terceirização naquele período e a identificação das falhas na execução contratual poderiam contribuir e muito na ideia do que seriam procedimentos mais próximos do ideal na gestão e fiscalização de um contrato.

Alice se empolgou com a possibilidade de ajudar nessa pesquisa que foi proposta por Fernando, imaginando que seria uma ótima experiência contribuir com a construção de novos procedimentos que pudessem direcionar o trabalho com contratos para aspectos de planejamento e organização, trazendo mais eficiência e eficácia na forma de se fazer a gestão daquele órgão.

Apesar de toda a empolgação inicial, Alice sabia de todo o desafio que teria pela frente, pois estava prestes a iniciar um estudo para a implantação de novos procedimentos nunca executados de forma estruturada naquele local. Uma dúvida martelava na cabeça dela: como enfrentariam tamanho desafio de criação, implantação e principalmente convencimento do pessoal envolvido naqueles procedimentos?

## **2. Reforma Administrativa: As Mudanças na Estrutura Organizacional**

Ao final do ano de 2012 e meados de 2013, aquele órgão público recebia novos servidores de um concurso público e teria que lidar com o impacto que isso traria na atuação de todos os setores. Até então o Órgão possuía 19 (dezenove) servidores efetivos, sendo que foram admitidos mais 12 (doze), isso sem considerar os servidores que eram de cargos em comissão, ou seja, de livre nomeação e exoneração pelo Presidente, bem como os demais funcionários terceirizados e estagiários.

Com o crescimento do Órgão e a consequente admissão de servidores, observou-se a necessidade de alterações nas estruturas de carreira e na própria estrutura formal (organograma). Com isso, ocorreu a separação de alguns setores, a unificação de outros e a criação de cargos de chefias e funções gratificadas; além de uma melhor alocação de servidores recém-aprovados pelo concurso em seus locais de trabalho. Uma das funções criadas foi a de Gestor de Compras e Contratos.

As novas regras, cargos e funções passaram a vigorar em 1º de janeiro de 2014. E, enquanto a reforma administrativa foi se estruturando, outras reformulações de procedimentos internos já vinham sendo discutidos entre os servidores, dentre eles estava a criação de uma regulamentação para a gestão e fiscalização dos contratos daquele local.

### **3. A Gestão Informal de Contratos**

A ideia de criação de um procedimento formal para a gestão e fiscalização dos contratos daquele Órgão começou a ganhar corpo a partir do final de 2013, devido à informalidade com que era feita tal gestão, sem nenhum funcionário sendo responsável de fato pela execução das atividades que eram necessárias ao bom andamento daquela área.

As atividades eram feitas por vários servidores conforme necessidade, principalmente pelo setor de compras e pela comissão de licitações. Tratavam-se de medidas corretivas, devido a algum problema que surgia, visando atender a alguma urgência. Quanto ao servidor que ocupava a chefia de vários setores, Senhor Jonas, além de ser presidente da comissão de licitações, em meio a tantas outras atividades, fazia os principais contatos com fornecedores quando necessário, principalmente por telefone.

Jonas tem formação em Direito e muitos outros cursos acumulados ao longo de sua carreira na área pública, além de muita experiência na Administração Pública, afinal, já eram mais de vinte anos de atuação. Os seus subordinados o definiam como uma pessoa bastante pragmática, comprometida com a resolução de problemas e um bom negociador, o que o possibilitava tomar a frente dos contatos diretos com os fornecedores.

Devido ao acúmulo de atividades por parte dos servidores, a formalização dos procedimentos e dos contatos com fornecedores era praticamente inexistente. Havia uma maneira bastante informal de se estabelecer esse diálogo com os fornecedores, o que prejudicava as cobranças futuras, caso algo não saísse exatamente como o combinado.

Além disso, não existia a figura dos fiscais dos contratos, que deveriam ser os responsáveis pelo acompanhamento rotineiro dos contratos que estavam em execução. Pois seria papel dos fiscais conhecer o contrato e verificar se suas cláusulas estão sendo cumpridas, de modo que possíveis descumprimentos pudessem ser relatados e apontados aos superiores para providências e cobranças formais junto aos fornecedores.

Sem a figura do gestor e dos fiscais de contratos, perdiam-se prazos legais e havia atraso na execução de procedimentos que envolviam os contratos como, por exemplo, repactuação e revisão de contratos, reequilíbrio econômico-financeiro, publicações de extratos, ausência de registro das ocorrências quanto ao recebimento dos produtos ou andamento dos contratos, ausência de um estudo para se justificar as prorrogações contratuais, dentre outros pontos.

A inexistência dos fiscais responsáveis para os contratos era agravada pela falta de coordenação e articulação para as compras que eram demandadas pelos diversos setores daquele órgão. Aliás, a forma como isso impactava os demais setores envolvidos foi o que mais motivou a criação da gestão e fiscalização dos contratos, pois se existissem

responsáveis pela formalização dos pedidos de compras e prestações de serviços, eles também seriam os responsáveis por acompanhar tal contratação.

Por isso, o primeiro passo foi a criação da função de um gestor de contratos, o que ocorreu através da reforma administrativa que havia sido aprovada. A partir da reforma, seria possível atribuir a um servidor a atuação na coordenação dos trabalhos que envolvia a execução dos contratos.

Além disso, da forma que foram atribuídas as responsabilidades ao Gestor de Compras e Contratos, ele também atuaria como pregoeiro e faria a coordenação das compras que eram realizadas. O primeiro Gestor a ser nomeado foi João Pedro, em janeiro de 2014.

### **3.1. A Criação de um Novo Procedimento de Gestão de Contratos**

Ao perceber a forma com que eram conduzidos os procedimentos relacionados a compras e contratos até o momento naquele órgão, uma das servidoras novatas do concurso, Helena, que também esteve envolvida na criação da reforma administrativa, sugeriu aos colegas que deveriam existir responsáveis pelas requisições de compras, considerando a divisão de áreas ou setores.

Isso por que, naquela época, até mesmo os pedidos de compras de itens ou serviços eram feitos de forma informal, sendo o bastante que se abrisse a porta do setor de compras e fosse dado o comando: *“quero comprar!”*

Dessa forma, seguindo o raciocínio de Helena, se dentro dos setores houvesse a figura de um servidor responsável por requisitar um objeto para compra, o mesmo servidor se tornaria fiscal daquela contratação, ainda que fosse apenas um objeto de pronta entrega. Assim, o fiscal atuaria no acompanhamento das entregas e das cláusulas contratuais que envolvessem o objeto, reportando-se aos superiores em caso de algum problema.

Helena foi a primeira responsável por apontar diretrizes do que viria a se tornar uma gestão de contratos naquele órgão. Ela tinha formação em Direito e experiência anterior na área pública, tendo em vista que atuou por quatro anos e meio numa sociedade de economia mista e depois mais alguns meses na área de contratos em um órgão federal. Trouxe da sua atuação como Gestora de Contratos a experiência de uma gestão que ela afirmava ser bastante estruturada, devido à complexidade do local.

Ela dizia que naquele órgão federal os fiscais eram cobrados pela sua atuação tanto previamente quanto após os contratos serem celebrados, sendo que existiam desde contratos firmados para compras de produtos, que eram entregues em várias etapas durante o ano, como contratos complexos, que era o caso de obras, por exemplo.

Nesse sentido, Helena mencionou que os fiscais eram exigidos principalmente no momento da renovação do contrato, ou seja, na observância do prazo de vencimento e na definição de termo de referência ou projeto básico para a contratação.

A experiência de Helena unida à vontade de Fernando de coordenar um novo método para a gestão de contratos fez aquela conversa inicial ganhar forma e inspirou outros servidores a contribuírem naquele projeto. Era o início do ano de 2014 e Fernando aproveitou que acabara de ser nomeado como Coordenador Administrativo, cargo que atuava diretamente ligado à nova direção geral que fora implantada, para formalizar aquelas mudanças que vinham sendo discutidas.

Jonas, o servidor efetivo que atuava na chefia e agora subordinava-se à Diretoria Geral que havia sido criada, já dizia há algum tempo que havia encontrado alguns modelos de manuais de gestão de contratos, que descobriu em pesquisas pela internet nas páginas de órgãos públicos, e incentivou desde o início que aquilo pudesse ser adaptado para a realidade deles. Ele tinha o sonho de um manual de rotinas para aquele órgão, e sabia que essa poderia ser uma forma de iniciar a normatização dos procedimentos administrativos.

Ainda no final de 2013, concomitante à aprovação da reforma administrativa, devido às várias mudanças que vinham sendo planejadas para a Administração daquele Órgão, Alice recebeu um pedido de ajuda de Fernando para realizar pesquisas sobre a gestão e fiscalização de contratos em outros órgãos públicos.

Ele sinalizou que Jonas tinha em mãos algum material que seria disponibilizado a ela, mas que gostaria de ampliar essa pesquisa, de modo a observar o que os órgãos vinham aplicando, bem como reunir as ideias que mais se assemelhassem à realidade daquele local de trabalho.

Dali em diante, Alice iniciou suas buscas em sites de outros órgãos, tendo encontrado alguns materiais muito bons, que ajudavam a entender melhor a diferença na prática entre o trabalho dos fiscais de contratos e do gestor de contratos, além de descrever alguns procedimentos.

Com o material reunido, Alice disponibilizou a Fernando um resumo do que considerava mais relevante para ser aplicado naquele Órgão e, de posse daquele material, Fernando se reuniu primeiramente com o servidor João Pedro, que tinha em torno de oito anos de atuação no serviço público e era membro do setor de compras e da comissão de licitações.

João Pedro já havia atuado por diversas vezes com contratos, tanto na elaboração das minutas de contratos que compunham os editais de licitações, quanto na resolução das questões que envolviam a execução. Como era formado em Direito e tinha bastante

familiaridade com a Lei de Licitações, tanto na teoria como na prática, poderia contribuir e muito com a criação de uma regulamentação própria para aquele local.

Depois de muitas conversas, que contaram com a contribuição de Helena, que além de ter ótimo conhecimento em contratos entendia muita da escrita legislativa, eles puderam formular um projeto que regulamentava especificamente a gestão e fiscalização de contratos daquele órgão municipal. O processo de elaboração daquele projeto passou por várias revisões dos servidores envolvidos, por alguns meses, tendo sido amplamente discutido e aperfeiçoado.

Após oito meses da vigência da reforma administrativa, que reestruturou aquele local, iniciou-se a vigência da regulamentação que tratava da gestão e fiscalização de contratos daquele Órgão municipal.

### **3.2. A Implantação de Novas Regras**

Foram feitas algumas apresentações para os servidores, com a finalidade de expor as novas regras. A apresentação foi elaborada pelo servidor Fernando, baseada no texto da própria regulamentação que havia sido criada, para ser apresentada por João Pedro, que já estava nomeado como Gestor de Compras e Contratos desde a implantação da reforma administrativa.

João iniciou sua fala da seguinte forma:

*“Pessoal, trouxemos um material para vocês que resume o que está sendo implantado pela nova regulamentação dos contratos. É um material bem resumido, mas aos poucos nós vamos juntos tirando as dúvidas no dia a dia, colocando tudo em prática.”*

Após uma breve introdução, João Pedro passou a apresentação dos slides que Fernando havia elaborado. Nela constava, a princípio, o que seria um “fiscal de contrato” e qual seria o principal papel dos servidores que fossem nomeados para tal função. João Pedro prosseguiu dizendo:

*“É importante ressaltar que a fiscalização é algo pontual, ou seja, para cada contrato especificamente haverá um servidor nomeado para fiscalização e mais um suplente, que o substituirá em seus impedimentos. O fiscal deve estar atento ao efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos fornecidos e dos serviços prestados pelo fornecedor. Para que isso seja possível, o fiscal terá acesso a todo material que precisa para o acompanhamento de seu contrato.”*

A apresentação abordou também o papel dos fiscais de contratos que envolviam especificamente a terceirização de mão de obra, pois eram contratos diferenciados, com maiores exigências que os demais e mereciam certo destaque quanto à rotina de fiscalização. Porém, como se aplicava a poucos servidores, João não se prolongou muito nessa parte da apresentação, deixando as dúvidas para serem discutidas individualmente, se necessário.

João finalizou a apresentação dizendo:

*“Ao longo da execução dos contratos eu me coloco à disposição para auxiliá-los no que for preciso, na elaboração de termo de referência ou em qualquer dúvida. Vamos trabalhando juntos!”*

Durante aquele primeiro ano, foi contratado um curso de contratos administrativos que abordava a gestão e a fiscalização de contratos. Com o objetivo de atingir o maior número de servidores possíveis, o curso foi oferecido no próprio local de trabalho dos servidores. Fernando alinhou com o professor contratado, com o auxílio de João Pedro, quais eram as principais dificuldades que o Órgão tinha na gestão e fiscalização dos contratos, para que fossem abordados assuntos voltados para a realidade prática deles.

### **3.3. O Início da Gestão de Contratos**

O servidor João Pedro, que já atuava informalmente com a gestão de contratos, foi o primeiro servidor a ser nomeado para a função de gestão; a nomeação ocorreu no início do ano de 2014, logo após a implantação da reforma administrativa. Entretanto, ele acumulava a chefia do setor de compras e de pregoeiro da comissão de licitações, pois foi assim que ficou determinado na reforma administrativa.

Diante de tantas atividades, João Pedro continuou a atender apenas às emergências relacionadas à Gestão de Contratos, como prorrogações e termos aditivos que eram imprescindíveis no decorrer dos contratos, além de fazer contato com fornecedores em casos de ocorrências em alguma contratação.

Quanto à nomeação dos fiscais, ocorreu aproximadamente um mês após o início da vigência da nova regulamentação, promovendo uma distribuição de responsabilidade pela fiscalização entre os setores que tinham correlação com as contratações.

Concomitante à implantação de uma gestão e fiscalização de contratos administrativos, ocorreu a criação de um *software* para a gestão de contratos, desenvolvido pelo próprio setor de tecnologia de informação daquele local. O primeiro idealizador daquele

sistema foi Jonas, que ansiava por um meio mais ágil para se comunicar com os fiscais no decorrer da execução dos contratos.

O sistema de contratos inicialmente criado apresentava as seguintes funções: disponibilização de arquivos dos contratos ou outros materiais necessários; informação da data de vigência dos contratos e servidores nomeados como fiscais; informação do valor do contrato; inserção de ocorrências pelos fiscais; inserção de comentários de fiscais ou de outros servidores, como a chefia por exemplo; a partir das ocorrências era possível gerar um relatório mensal, no qual constaria tudo que foi registrado no período, além de permitir ao usuário a avaliação do fornecedor.

O *software* de contratos foi apresentado aos fiscais por meio de apresentação em uma reunião, assim como ocorreu com a regulamentação.

Durante os anos de 2014 e 2015, João Pedro se manteve na função para a qual foi nomeado. Já no ano de 2016 houve uma tentativa de troca do gestor, para que não houvesse acúmulo de funções como vinha ocorrendo no caso de João Pedro, que até então atuava em três frentes: pregoeiro, chefe de setor e gestor de contratos.

Houve uma nova alteração na estrutura administrativa daquele órgão público no início do ano de 2016, sendo que após alteração do organograma não houve nenhum gestor nomeado para atuar com contratos, pois se pensava numa transição entre o último gestor, João Pedro, e outro servidor.

Apesar de todas as discussões em torno do tema de gestão de contratos, durante todo o ano de 2016 não houve nenhum servidor nomeado. Entretanto, no ano de 2017, após troca da Presidência, Alice aceitou o desafio de assumir a função, mesmo que a atuação fosse feita de fora do setor de compras, pois ansiava por novos desafios no trabalho.

### **3.4. Novo Cenário para a Gestão de Contratos**

Apesar de Alice ter feito um curso de gestão de contratos no ano anterior, sabia que a prática iria exigir muito dela, por isso contou com o apoio do seu colega João Pedro, que tinha mais experiência na área, e aos poucos foi se adaptando. Aproximou-se bastante do setor jurídico, de modo a sentir maior segurança nas decisões que precisava tomar ou ainda nas comunicações que precisavam ser feitas externamente.

A primeira observação de Alice foi que os arquivos precisavam ser mais bem organizados e mais acessíveis a todos que tivessem interesse, pois ela percebeu que muitas das vezes que necessitava de uma informação precisava abordar vários envolvidos sobre o que havia se passado para entender uma situação.

Devido a essas dificuldades iniciais, ela focou primeiro em reunir todos os contratos e seus termos aditivos vigentes e atualizar o sistema de contratos que possuíam. Além disso,

fez um esforço para atualizar na rede interna o material que ela foi reunindo ou elaborando, que eram basicamente contratos e termos aditivos, além de outros relatórios e rascunhos de cálculos para contratos mais complexos.

Alice reuniu os contratos por setores e reuniu-se individualmente com eles, lembrando aos fiscais das obrigações determinadas pela regulamentação interna vigente desde 2014. Utilizou inclusive o mesmo material que havia sido usado para as apresentações iniciais daquele ano. Aproveitou para solicitar aos fiscais que a partir daquele momento gostaria de receber mensalmente os relatórios de contratos, bem como orientou caso a caso quanto a relatórios específicos que precisavam ser emitidos, como controle de saldos dos contratos que eram feitos por estimativas de valor.

Alice criou algumas rotinas para as comunicações internas, formalizando por escrito sempre que havia uma nomeação de um novo fiscal e lembrava as obrigações de cada um, mencionando a regulamentação vigente. Preocupou-se principalmente em informar aos fiscais quando o vencimento dos contratos se aproximava, indicando com certa antecedência que o fiscal deveria tomar providências quanto à renovação ou a uma possível nova contratação, se fosse necessário.

Foi disponibilizado nesse período, no início de 2017, um manual simplificado aos fiscais de contratos, que trazia de forma mais simplificada as informações da regulamentação de gestão e fiscalização de contratos, somadas aos procedimentos de rotina que precisavam ser respeitados, como: procedimento para pedidos de ordem de fornecimento / serviço junto ao setor de compras, procedimento para atesto de nota fiscal, acesso ao sistema de contratos, dentre outras informações.

A ideia do material surgiu da necessidade de tornar as informações mais fáceis e criar rotinas, ao mesmo tempo em que resgatava a regulamentação que estava caindo no esquecimento dos servidores (ANEXO I).

Durante o ano de 2017, a gestão de contratos passou a ter a iniciativa da elaboração das minutas de contratos, quando eram contratos derivados de compras diretas, com auxílio dos próprios fiscais e do setor jurídico. Além disso, a documentação referente à execução contratual, como termos aditivos, relatórios de fiscais e outros documentos obrigatórios que acompanham notas fiscais de alguns contratos, passaram a ser autuados no processo pela própria gestão de contratos, o que era feito anteriormente pelo presidente da comissão de licitações.

Tais medidas, apesar de simples, traziam certa organização aos procedimentos e processos, e delineava um pouco mais as funções do gestor de contratos. Porém, passou a tomar cada vez mais o tempo de Alice, que se dedicava dentro e fora do expediente para dar conta de suas tarefas no setor de recursos humanos e na gestão de contratos. A gestão

estava sendo exercida de fora do setor de compras, local onde ficavam concentrados os processos licitatórios e todos os arquivos que Alice precisava para sua atuação.

No decorrer daquele ano, Alice foi percebendo a dificuldade de se implantar novos procedimentos em um local de trabalho que já estava acomodado com sua forma de trabalhar. Aquele ano de 2017 foi como um reinício, pois Alice percebeu que até aquele momento a regulamentação que havia sido criada não tinha trazido tanto impacto na prática para a fiscalização e gestão dos contratos.

Ela achava que precisava de mais colaboração dos servidores e principalmente das chefias, para que aqueles novos procedimentos saíssem de fato do papel e passassem a fazer parte da cultura daquele local. Alice havia concluído recentemente uma especialização na área de Gestão de Pessoas, e seus conhecimentos nessa área a levavam a crer cada vez mais que faltava apoio dos gestores para que tudo pudesse fluir melhor.

O acúmulo de atividades e a exigência de tempo livre fora do expediente que a função assumida por Alice impunha para sua rotina fez com que, no início do ano de 2018, ela solicitasse sua dispensa da função da gestão de contratos, tendo em vista que tinha planos pessoais e não estava mais disposta a doar seu tempo fora do horário normal de expediente para lidar com tantas atividades.

No ano de 2018 houve troca de servidores na atuação com contratos e, devido ao acúmulo de atividades, voltou-se a executar uma gestão de contratos que atendia às formalidades e urgências, sendo que alguns dos controles necessários aos contratos não evoluíram muito naquele ano.

### **3.5. Desenvolvendo um Manual de Rotinas**

Em meados de 2018, Alice foi transferida de setor, devido ao pedido de licença de um servidor do setor de compras, e passou a atuar também na comissão de licitações. Como no dia a dia do novo setor ela precisava lidar com o arquivamento de processos licitatórios, observou que, muitas vezes, faltavam documentos referentes à execução dos contratos, que deveriam ter sido arquivados. Num certo dia de trabalho Alice questionou:

*“João Pedro, quem tem sido o responsável pelo arquivamento referente à execução dos contratos?”*

Ele disse:

*“Não tem ninguém que mexe com isso formalmente. Às vezes eu mesmo arquivo, outras vezes, a estagiária, quando Luzia solicita.”*

*“Mas então a gestora de contratos não tem atuado ela mesmo os processos?”*

*“Não! Mas também isso nunca foi algo exatamente combinado. Nunca ficou determinado de quem é essa responsabilidade. Além disso, penso que uma gestão de contratos localizada fora do setor de compras dificulta e muito essa manipulação dos arquivos. Acho que um dia poderíamos ter um gestor atuando com contratos diretamente aqui de dentro, de preferência mexendo só com isso, pois é algo que demanda muito tempo para ser bem feito.”*

Alice concordava com o colega, ao mesmo tempo em que pensava que poderiam tentar melhorar isso enquanto essa ideia de um gestor de contratos dentro do setor não se concretizava.

Coincidentemente, pouco tempo depois dessa conversa, todos os servidores receberam um e-mail comunicando que haveria um processo para criação de um manual de rotinas interno, acompanhado de um cronograma, sendo que cada setor deveria se reunir para descrever suas próprias rotinas e efetuar as entregas nas datas determinadas. O remetente do e-mail era sua chefia direta, Jonas, que aproveitou o comunicado para convocar uma reunião com representantes dos setores, para maiores esclarecimentos.

Mesmo duvidando que os setores atenderiam aos prazos estipulados, Alice e seus colegas de setor se empolgaram, imaginando que poderia ser uma oportunidade de começar a mudar as rotinas e determinar responsabilidades aos setores que atuavam próximos ao setor de compras, algo que já idealizavam há algum tempo.

O setor de compras se sentia pressionado em vários momentos dentro de seu escopo de trabalho, pois seus procedimentos de rotina não eram bem delineados quanto às responsabilidades de cada setor envolvido no processo. Além disso, como eles eram a ponta do processo, quando os procedimentos eram finalizados, acabavam sofrendo a pressão das chefias e setores quando ocorriam atrasos ao longo dessa rotina.

A partir dessa oportunidade, os servidores teriam a chance de discutirem o que estava funcionando bem e o que precisariam melhorar, propondo soluções. Foi aí que Alice se propôs a organizar um cronograma para que pudessem cumprir a entrega dos procedimentos dentro dos prazos.

Primeiramente, eles listaram quais eram as áreas dentro do próprio setor e quais os procedimentos dentro de cada área. Chegaram à conclusão de que as áreas seriam: licitações, compras diretas e gestão de contratos; e dentro de cada área fizeram uma subdivisão, para o que seriam os procedimentos descritos pelo manual. A decisão de

descrever os procedimentos da gestão dos contratos, ainda que a função não estivesse sendo executada por nenhum deles, surgiu por eles acreditarem que os procedimentos relacionados aos contratos deveriam ser feitos de dentro do setor de compras, além de contarem naquele momento com dois servidores que já haviam atuado com isso: João Pedro e Alice.

Eles combinaram que fariam paradas semanais para cumprir o cronograma criado, além de dividirem entre eles os procedimentos que cada um tinha melhor domínio para discussão em grupo posteriormente.

Os processos descritos foram vários, sendo que para a área de gestão de Contratos conseguiram descrever até aquele momento os seguintes procedimentos: 1) Elaboração e aperfeiçoamento dos contratos relativos à dispensa e inexigibilidade; 2) Controle de prazo de vencimento e prorrogação de contratos; 3) Procedimento para reajuste (índices) e repactuação (quando envolve mão de obra); 4) Elaboração de Termo Aditivo quantitativo e qualitativo; 5) Revisão para reequilíbrio econômico-financeiro; 6) Notificação a fornecedores, aplicação de penalidades, procedimento para rescisão contratual (ANEXO II).

Além dos procedimentos específicos que envolviam a Gestão e fiscalização dos Contratos, os fiscais receberiam orientações no decorrer do manual através da descrição dos demais procedimentos relacionados a compras e licitações, como era o caso de: procedimentos que envolviam requisições de compra; instruções para pesquisa de preços junto aos fornecedores; solicitação de ordens de fornecimento ou de serviço ao setor de compras.

Alice se sentiu satisfeita em poder contribuir com aquele manual, não só porque poderia orientar e auxiliar na padronização de procedimentos para qualquer servidor que assumisse a função de gestão dos contratos, mas também porque tinha expectativa de um dia voltar a atuar com contratos e sabia que essa seria uma ótima forma de se reiniciar os trabalhos: com procedimentos e responsabilidades bem delineados.

O manual que eles haviam descrito certamente necessitaria de discussões com os demais setores interligados, já que propunha alterações nos procedimentos que tinham atuação conjunta, como era o caso da área de contabilidade e área jurídica. Eles sabiam que viria um longo período de discussões pela frente até que o manual fosse colocado em prática.

A data de entrega chegou, mas eles não haviam concluído tudo o que desejavam incluir naquele manual; ainda assim Alice observou:

*“Pessoal, são vários setores para realizarem a entrega do manual, nem a chefia nem a controladoria vão conseguir analisar tudo em um pequeno espaço de tempo; vamos*

*entregar o que for possível até esta data, e então daremos continuidade no restante até que possamos discutir o que foi entregue. Dessa forma, deixamos claro nosso interesse e comprometimento com o manual.”*

E assim eles procederam. Entregaram tudo que foi possível naquela data. O material elaborado estava focado apenas na descrição dos procedimentos em si, que era o que o setor julgava como mais importante a ser discutido, sendo que as demais formalidades, que seriam necessárias ao material ficariam para o momento de finalização.

Mas, naquele ano de 2018, devido ao acúmulo de atividades de sua chefia naquele período, principalmente porque iria se aposentar em breve, a análise do manual de contratos ficou comprometida. Foi possível apenas darem continuidade na elaboração de uma cartilha de orientação para pesquisa de preços, que derivou do manual, e contou com a colaboração do setor de comunicação para transformá-la em uma leitura mais atrativa.

Apesar das discussões sobre o manual não terem avançado naquele ano, os servidores do setor de compras sabiam da importância daquilo para a melhoria da qualidade de sua rotina de trabalho e tinham a intenção de finalizar a descrição das rotinas para desenvolvimento daquele material. Eles combinaram que esperariam uma próxima oportunidade para retomar os trabalhos do manual e levar a discussão aos envolvidos.

### **3.6. Novas Mudanças na Gestão de Contratos**

No ano de 2019, Alice já estava bastante adaptada a sua rotina no setor de compras quando surgiu uma nova oportunidade para voltar a atuar com a Gestão de Contratos. Ela se sentiu mais segura para voltar a atuar com aquela função naquele momento, principalmente porque não seria uma atividade totalmente desconhecida para ela. Além disso, atuar dentro do setor de compras poderia contribuir para uma nova rotina de trabalho com os contratos, incluindo a organização dos arquivos e processos.

Após as atividades relacionadas aos contratos passarem a ser executadas dentro do setor de compras, e considerando que já haviam chegado a um consenso sobre as atividades que seriam de responsabilidade do gestor de contratos, ao discuti-las para o manual de contratos, Alice percebeu um ganho na facilidade de acesso a informações relacionadas às contratações que envolviam aquele Órgão.

Isso porque agora estava lado a lado dos demais colegas de setor que atuavam diretamente com compras e licitações, fato que contribuiu com a melhoria no fluxo para elaboração de contratos, nomeação de fiscais, acesso aos processos de compras para consulta e arquivamento.

Além disso, como Alice já havia se habituado a operar o sistema integrado que utilizavam no setor de compras, passou a ter acesso direto a relatórios relacionados a execução contratual, como consulta a valores e saldos contratuais, bem como passou a ser responsável pelo cadastramento de termos aditivos e apostilamentos diretamente no sistema integrado.

Quanto ao fluxo de papéis, houve maior agilidade quanto à transferência de documentação relacionada à execução contratual que precisava ser direcionada aos processos licitatórios e de compras, pois todos ficavam arquivados dentro do mesmo setor.

### **3.7. Reflexões e Perspectivas para o Futuro**

Em meados do ano de 2019, houve nova alteração no organograma daquele Órgão, sendo que a chefia direta do setor de compras foi alterada devido à aposentadoria de servidores. A nova chefia voltou a falar sobre o manual de procedimentos e disse que seria uma das frentes que gostaria de dar prosseguimento junto ao setor de compras.

A partir disso, Alice percebeu que precisariam voltar a falar disso e revisar o que haviam feito até o momento. Aproveitou o momento para reunir outras sugestões que acreditava que contribuiriam positivamente para a gestão e fiscalização de contratos.

Algumas das mudanças estavam relacionadas à revisão da atual regulamentação de gestão e fiscalização de contratos, criada em 2014, tendo em vista que era a base de todo o funcionamento da administração dos contratos naquele local.

Ao longo do tempo, mudanças na própria estrutura do Órgão afetaram a forma como a regulamentação tinha sido escrita, como era o caso de alguns cargos de chefia que já não existiam mais e eram mencionados na regulamentação com certas responsabilidades atribuídas. Outro ponto a ser analisado era que a prática das atividades de gestão e fiscalização durante aqueles anos havia provado o que funcionava para a realidade deles e o que deveria ser repensado.

Alice acreditava que a regulamentação atual poderia ser revogada e seu conteúdo, após revisado, pudesse integrar o que viria a ser o manual de procedimentos de compras, licitações e contratos, anexando ao final da regulamentação todos os procedimentos descritos. Ela reuniu algumas questões principais que gostaria de discutir com seus colegas e a sua chefia, para que, posteriormente, eles pudessem juntos elaborar uma nova regulamentação.

Outros pontos que Alice vinha refletindo eram relacionados ao sistema de contratos, que naquele momento não estava sendo amplamente utilizado pelos servidores. Após finalizar uma pós-graduação na área de Gestão de Pessoas, parecia ter ficado muito claro para Alice que o local de trabalho dela era carente de apoio e colaboração das chefias como

um todo. Ela acreditava que muito provavelmente o sistema tinha caído no esquecimento por não ter sido fortemente divulgado quando implantado, mas principalmente por não ter recebido o apoio das chefias no dia a dia, o que fez com que aquela ferramenta não tivesse sido incorporada à rotina dos servidores.

Mas, para Alice, não era apenas isso, ela acreditava também que faltavam alguns recursos no sistema para torná-lo mais dinâmico e acessível a mais pessoas. Então, listou algumas sugestões que pensava em discutir com o desenvolvedor do *software* e com sua chefia, e estava aguardando que o manual começasse a ser discutido novamente para poder começar a abordar questões mais práticas, como era o caso do uso do sistema e possíveis alterações.

Algumas das sugestões eram relacionadas à ampliação do uso do sistema com *logins* que tivessem acesso limitados, de modo a permitir visualização de material e de ocorrências contratuais pelos setores requisitantes e por demais setores envolvidos com as contratações, mas sem possibilidade de edição de conteúdo no sistema, como excluir arquivos, por exemplo; além disso, sugeria ampliação de campos para permitir lançamento de mais informações, dentre outras sugestões.

Alice observava que faltava certa estabilidade para a função de gestor dos contratos, que ultimamente vinha sendo trocada de ano em ano, ou até em menos tempo, o que prejudicava a padronização dos procedimentos e até mesmo as relações necessárias para o bom andamento do trabalho, como era o caso da relação entre gestor de contratos e fiscais e com a assessoria jurídica.

Refletiu então que, para o futuro, poderiam discutir sobre a função de Gestor de Contratos se tornar um cargo de recrutamento limitado, ou seja, cargo que poderia ser ocupado apenas por servidor efetivo. Ela tinha observado que o acúmulo de um servidor entre as atividades de seu setor e a função de gestão de contratos muitas vezes prejudicava o bom desempenho das atividades. E já tinha observado que a demanda para a gestão de contratos naquele Órgão favorecia que houvesse um servidor disponível somente para tal tarefa.

Entretanto, ela tinha plena noção de que o momento atual não era favorável para tal discussão, pois, apesar de perceber que alguns setores estavam sobrecarregados e carentes de mão de obra, naquele ano de 2019 a tendência era de terceirização das atividades, bem como não era observada nenhuma disposição para discussão sobre possível planejamento de concurso público. Logo, por enquanto, a gestão de contratos teria que ser mantida como uma função.

Diferentemente do pensamento que teve em 2013, quando foi convidada a participar do processo de construção de um novo procedimento para os contratos administrativos,

agora, transcorridos 06 (seis) anos, Alice podia vislumbrar uma gestão de contratos em funcionamento e que estava em constante evolução.

Alguns anos se passaram e lá estava ela novamente pensando novas formas de evoluir na administração de todas as contratações. Progredir naquela função ainda se mostrava um desafio para Alice, já que ela acreditava que precisavam evoluir muito mais até alcançarem procedimentos bem planejados e eficientes.

Após colocar todas as suas sugestões no papel, Alice pegou o telefone e discou para o ramal de sua chefia. Era hora de recomeçar.