



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA

ALINE FONSECA MOTA

**ESTUDO DOS FATORES RELACIONADOS AO
DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS NO IFNMG – *CAMPUS* MONTES
CLAROS**

Salvador
2017

ALINE FONSECA MOTA

**ESTUDO DOS FATORES RELACIONADOS AO DESEMPENHO DA
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO IFNMG –
CAMPUS MONTES CLAROS**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Doraliza Auxiliadora
Abranches Monteiro

Salvador
2017

Escola de Administração - UFBA

M917 Mota, Aline Fonseca.

Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG - *Campus* Montes Claros / Aline Fonseca Mota. – 2017.

101 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - Contratos administrativos – Administração. 2. Auditoria interna - Desempenho. 3. Compras (Serviço público). 4. Fiscalização na administração pública. 5. Controle administrativo. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 379.118

ALINE FONSECA MOTA

**ESTUDO DOS FATORES RELACIONADOS AO DESEMPENHO DA
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO IFNMG –
CAMPUS MONTES CLAROS**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração

Aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora

Profª. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro (orientadora)
Doutora em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis
Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Prof. Dr. José Maurílio Philigret de Oliveira Baptista
Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

AGRADECIMENTOS

Como não poderia ser diferente, agradeço, primeiramente, ao principal responsável por esta, e por todas as conquistas da minha vida: Deus. Foi Ele quem me concedeu a coragem, dentre tantos obstáculos, para continuar trilhando esse caminho, bem como colocou pessoas (anjos) para apoiar na minha jornada.

Aos meus filhos Davi e Gabriel, que mesmo não entendendo, ainda, as minhas ausências, me deram todo carinho e afeto para que minhas forças fossem renovadas. E, é claro, ao meu marido que, “segurou a barra” sozinho, nos momentos de ausência física ou mental.

Agradeço ainda, de forma muito especial a minha querida amiga Solange Araújo, pelos conselhos, pelo apoio e pelas contribuições nessa fase da minha vida. E a minha pequena afilhada Elisa, a quem gostaria de ter-lhe dedicado mais tempo e que espero poder compensar em breve.

É claro que também não poderia deixar de estender os meus agradecimentos àqueles que me conceberam e que são os grandes responsáveis pelo que sou hoje, que construíram uma base para que eu pudesse com o tempo ir assentando os tijolos da construção da minha vida profissional. Aos meus Pais João e Socorro, meu eterno amor e gratidão.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – IFNMG e à Universidade Federal da Bahia, pela oportunidade da realização desse curso.

Aos colegas e amigos do IFNMG – *Campus* Montes Claros, pelo apoio, compreensão e contribuição, sobretudo dos fiscais de contratos, sem os quais não seria possível o desenvolvimento desse trabalho.

Aos meus colegas e amigos do Mestrado profissional em Administração, pelas angústias e alegrias compartilhadas e pela parceria fundamental nessa trajetória acadêmica.

Enfim, aos que não foram citados aqui, mas que direta ou indiretamente fizeram parte dessa conquista, os meus sinceros agradecimentos.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos Fatores relacionados ao desempenho da Fiscalização de Contratos Administrativos No IFNMG – Campus Montes Claros**. 101 f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

O presente estudo trata de um tema bastante relevante para a Administração Pública: a fiscalização dos contratos administrativos, especificamente, dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização contratual. Discutiu-se, inicialmente, a questão das compras e contratações públicas, percorrendo sobre o processo licitatório e as modalidades de licitação, como caminho necessário para a contratação em instituições públicas. Foram discutidos, em seguida, os requisitos básicos dos contratos administrativos, assim como os princípios gerais e as características dos contratos administrativos. Nesse viés, a importância do papel da fiscalização contratual é evidenciada no capítulo II, sobretudo em relação a processos de execução de serviços de natureza continuada, na qual as atribuições do fiscal de contrato apresentam algumas peculiaridades, em virtude da complexidade presente nesse tipo de contratação. Abordou-se, ainda, neste trabalho a responsabilização do fiscal de contratos, tendo em vista que esse pode responder por falhas e omissões. Assim, identificar os fatores relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos do IFNMG – Campus Montes Claros foi objetivo desta pesquisa, que conduziu para um indicativo da presença, na supracitada instituição, de fatores apontados pela literatura como influenciadores positivos no processo de fiscalização contratual, como formação acadêmica dos fiscais, o predomínio da adoção de instrumentos de controle e a manutenção de manual de fiscalização contratual. Por sua vez, também mostrou fatores que interferem negativamente nesse processo, como a falta de conhecimento amplo da legislação, a falta de clareza e precisão dos objetos contratados, bem como a insuficiência de capacitação dos fiscais de contrato dessa instituição que, em grande parte, não se submeteram a treinamentos ou capacitação para o exercício dessa atividade, sendo isso apontado, pelos fiscais, como principal dificultador no desempenho das atividades. Diante disso, constatou-se que há ainda muito a ser aprimorado, e que se acredita que esse processo pode se tornar numa sequência de ações positivas, na medida em que, conscientes da importância da função, os fiscais busquem por maior conhecimento e atualização das legislações que regem as contratações públicas, e os gestores intensifiquem esforços no incentivo a essa qualificação.

Palavras-chave: Compras e Contratações Públicas. Contratos Administrativos. Fiscalização Contratual. Desempenho.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos Fatores relacionados ao desempenho da Fiscalização de Contratos Administrativos No IFNMG – Campus Montes Claros**. 101 f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

This study deals with a very relevant issue for Public Administration: the supervision of administrative contracts, specifically, the factors related to the performance of contractual supervision. Initially, it was discussed about the acquisition and public contracting's issue considering the bidding process and the bidding modalities, as a necessary path for contracting in public institutions. After that, it was discussed about the basic requirements of administrative contracts, the general principles and the characteristics of administrative contracts. Then, in the chapter X, it is evidenced the importance of the role of contractual oversight, especially in the control of contracts for the execution of services of a continuing nature, in which the duties of the contract inspector have some peculiarities, due to the complexity present in this type of contracting. In this paper, we also approached the accountability of the public contracts inspector, given that this can respond to failures and omissions. The objective of this research was to identify the factors related to the administrative development of IFNMG Montes Claros' Campus, which indicates the presence of factors identified in the literature as positive influencers, such as the academic education of the inspectors, the predominance of the adoption of control instruments and the maintenance of a contractual supervision manual. On the other hand, it also showed factors that negatively affect this process, such as the lack of a broad knowledge of the legislation, an indication of lack of clarity and precision of the contracted objects. Another negatively factor refers to the lack of training of contract inspectors of this institution, which, for the most part, did not undergo training or qualification for the exercise of this activity, and this is pointed out by the inspector as the main impediment in the performance of the activities related to contractual supervision. In this context, it has been observed that there is still much to be improved, and it is believed that this process can become a sequence of positive actions, since, aware of the importance of the function, the inspectors seek for greater knowledge and legislation governing public contracts, and managers will intensify their efforts to encourage such qualification.

Keywords: Acquisition and Contracting. Administrative Contracts. Contractual Inspection. Achievement

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Relação entre o roteiro da entrevista e os objetivos da pesquisa | 49 |
| Figura 2 - Formação dos servidores fiscalizadores | 62 |
| Figura 3 – Tempo de atuação do servidor na fiscalização de contratos | 63 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Levantamento das informações | 53 |
| Quadro 2 - Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual | 77 |
| Quadro 3 - Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual | 79 |
| Quadro 4 – Eventos observados nos processos administrativos | 81 |
| Quadro 5 – Principais ocorrências na execução dos Contratos do IFNMG – <i>Campus Montes Claros</i> | 82 |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores anuais das contratações do IFNMG – *Campus* Montes Claros..... 56

Tabela 2 – Justificativa para a ausência de resistência em aceitar a fiscalização de contrato 76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CCB – Código Civil Brasileiro

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CGU – Controladoria Geral da União

FARs – Federal Acquisition Regulation

IFNMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais

IN – Instrução Normativa

MPOG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

PIB – Produto Interno Bruto

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedor

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SRP – Sistema de Registro de Preços

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS | 19 |
| 1.1 Processo Licitatório | 20 |
| 1.2 Modalidade de Licitação | 21 |
| 1.3 Contratos Administrativos | 22 |
| 1.3.1 Requisitos básicos dos contratos administrativos..... | 24 |
| 1.3.2 Princípios gerais dos contratos | 26 |
| 1.3.3 Características dos Contratos Administrativos | 28 |
| 1.3.4 Cláusulas Exorbitantes | 29 |
| 2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS | 34 |
| 2.1 Atribuições do Fiscal de Contrato | 37 |
| 2.2 Responsabilização do Fiscal de Contratos | 40 |
| 2.3 Influenciadores do Desempenho do Fiscal de Contratos | 42 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 47 |
| 3.1 Estratégia de Pesquisa | 47 |
| 3.2 Instrumento de Coleta de Dados..... | 48 |
| 3.3 <i>Locus</i> da Pesquisa..... | 50 |
| 3.4 Operacionalização da Pesquisa..... | 51 |
| 4 FATORES RELACIONADOS AO DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO NO IFNMG – CAMPUS MONTES CLAROS | 55 |
| 4.1 Processos e mecanismos de fiscalização | 57 |
| 4.2 Dificuldades enfrentadas na fiscalização de contratos | 61 |
| 4.2.1 Percepção dos fiscais de contrato quanto à relevância da fiscalização contratual | 63 |
| 4.2.2 Conhecimento sobre a fiscalização contratual..... | 64 |
| 4.2.3 Percepção dos fiscais de contratos acerca das fiscalizações..... | 70 |
| 4.2.4 Análise do suporte à fiscalização contratual..... | 73 |
| 4.2.5 Dificuldades para assumir a fiscalização de contratos | 75 |
| 4.2.6 Fatores que dificultam a fiscalização contratual | 77 |
| 4.3 Análise das principais ocorrências na execução dos contratos do <i>Campus</i> Montes Claros no período de 2012 a 2016 e sua relação com a fiscalização contratual | 80 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 86 |

| | |
|--|-----|
| REFERÊNCIAS | 94 |
| APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista | 98 |
| APÊNDICE B - Contratações do IFNMG – <i>Campus</i> Montes Claros..... | 100 |

INTRODUÇÃO

Considerando o elevado reconhecimento da importância estratégica das compras e contratações para o desempenho das organizações públicas (TADELIS, 2012), o acompanhamento e controle daquelas torna-se fundamentais para garantir a qualidade na execução contratual e, por consequência, o desempenho dessas organizações.

No setor público, as compras e contratações ocorrem com base em legislação e seguem um processo licitatório, definido pela Lei de Licitações nº 8666, de 21 de junho de 1993.

Esse processo licitatório, em geral, é composto por uma sequência de atividades que, conforme afirma Justen Filho (2009), inicia-se no planejamento da compra e prossegue com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço e se divide em fase interna ou preparatória e fase externa ou executória.

Concluído com êxito¹ o processo licitatório, o próximo passo é gerar um contrato administrativo, com o qual nascem os direitos e as obrigações das partes garantidas pelas cláusulas necessárias² e pelas cláusulas exorbitantes, sendo essas as que conferem privilégios à Administração, em virtude da supremacia do interesse público, dentre as quais se tem a fiscalização contratual, ou seja, ao Estado é conferido o direito de exercer um poder disciplinar em relação à contratada.

As normas gerais de fiscalização da execução dos contratos administrativos são estabelecidas pela Lei de Licitação, e conferem à Administração autonomia para modificar, rescindir, fiscalizar e aplicar sanções aos contratados que descumprirem o contrato, visando sempre ao interesse público. Assim, o(s) representante(s) público(s), designado(s) pelo administrador, será (ão) responsável (eis) por garantir que a execução do contrato atenda às determinações legais e às cláusulas contratuais, bem como também terá(ão) a responsabilidade de apontar irregularidades e indicar aplicação das penalidades previstas em lei, sem deixar de observar o princípio da eficiência. Este tem sido um grande desafio no setor público brasileiro,

¹ Considerou concluído com êxito, para efeito desse estudo, as licitações que não finalizaram desertas ou fracassadas, ou seja, que receberam propostas válidas - dentro dos parâmetros estabelecidos pelos editais - de fornecedor (es) apto(s) a executar o objeto licitado.

² Previstas no art. 55 da Lei 8.666/93

já que tal princípio implica em fazer com que as contribuições da sociedade sejam revertidas para promover bens e serviços públicos à população, ao menor custo possível (FIUZA, 2009).

Embora a legislação brasileira tente prever todos os vieses acerca dos processos licitatórios e dos contratos públicos, conforme é explicado por Fiuza (2009), ressalta Vieira (2014) que as atividades de contratações realizadas pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira apresentam grandes cargas de especificidade que extrapolam os limites da lei.

Isso faz com que a fiscalização dos contratos administrativos não seja uma tarefa fácil (MARINHO, 2013) e que exija do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências, tendo em vista que tal atividade se fundamenta na garantia da execução contratual e no controle dos gastos públicos, sem se desviar dos preceitos legais conferidos pela legislação que rege a matéria.

Nesse sentido, a fiscalização contratual faz-se necessária para garantir o emprego adequado do dinheiro público, como afirma Vieira (2006, p.110), quando aborda que “é a falta de controle do acompanhamento dos contratos que propicia a má utilização do dinheiro público”.

Diante da relevância da fiscalização contratual para o desempenho das organizações, como é apresentado por Ribeiro (2014) e Barral (2016), bem como da constante exigência da promoção de eficiência da Administração Pública abordada por Fiuza (2009), alguns estudos em âmbito nacional têm procurado entender o processo e apontar as principais deficiências nos contratos administrativos, com intuito de propor sugestões de aprimoramento desse processo. Exemplos são encontrados nos trabalhos de Almeida (2009), Araújo e Rodrigues (2012), Silva (2015) e Hahn [s/d], tendo em vista que, mesmo com as reformas no aparelho administrativo e as novas regulamentações e mecanismos de governança criados pelo governo brasileiro, e apontados por Reis (2015) como iniciativas para promover transformações no sistema de contratação do governo, persistem inúmeros processos que apresentam problemas relacionados às falhas e omissões na fiscalização dos contratos administrativos (ALMEIDA, 2009).

Autores apontam ainda fatores que, direta ou indiretamente, podem influenciar no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, com o propósito de indicar um caminho a ser percorrido para atingir maior desempenho na fiscalização dos contratos e, por consequência, da organização como um todo.

Nesse sentido, como um dos fatores influenciadores, entende-se que é indispensável a qualificação do fiscal de contrato (RIBEIRO, 2014 e BARRAL, 2016), tanto em relação ao entendimento da legislação, quanto à capacitação técnica (SILVA, 2011), tendo em vista que essa atividade exige constante atualização e desenvolvimento de competências (MARINHO, 2013) e conhecimentos cada vez mais específicos (GONÇALVES, 2006 e VIEIRA, 2014).

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU (2015), a participação do fiscal em todo o processo de contratação é outro fator positivo, favorecendo a contribuição desse no aprimoramento do instrumento contratual.

A manutenção de manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos é outro elemento fundamental para orientar os agentes públicos no acompanhamento dos contratos (ESPINOZA, 2016), assim como a adoção de instrumento de controle (INSTRUÇÃO NORMATIVA – IN nº 02/2008) e a manutenção de histórico de qualidade (ARAÚJO e RODRIGUES, 2012 e COSTA, 2013).

Silva (2011) e Alves (2004) também apontam a definição clara e precisa do objeto como um fator influenciador do desempenho funcional do fiscal de contrato.

Dessa forma, percebe-se a existência de elementos que contribuem para que a atividade de fiscalização contratual flua, de forma a atingir o objetivo pretendido, evitando a responsabilização dos agentes envolvidos e garantindo a eficiência tão almejada pela Administração Pública. São apontados pela literatura fatores influenciadores que norteiam o desempenho das fiscalizações de contratos na Administração Pública, abrangendo todas as esferas de governo.

Trazendo o assunto para o âmbito local, na cidade de Montes Claros, no Estado de Minas Gerais, foi criado, no ano de 2011, o *Campus* Montes Claros, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – IFNMG, com o objetivo de “produzir, disseminar e aplicar o conhecimento tecnológico e acadêmico para a formação cidadã, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão” (IFNMG, 2011). Essa instituição pública federal necessita realizar, periodicamente, contratações para o exercício de suas atividades. Posto isso, são firmados contratos administrativos com a iniciativa privadas para garantir o atendimento dos serviços da instituição e possibilitar que a mesma dedique esforços às suas atividades-fim.

Neste contexto, se há contrato administrativo, há também a fiscalização desses contratos. E, é nesse ponto de referência e com base nos fatores apresentados na literatura como

determinantes do desempenho na fiscalização de contratos que este presente estudo tem seu foco, surgindo, assim, como problema de pesquisa, o seguinte questionamento: quais fatores estão relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – IFNMG – *Campus Montes Claros*?

Essa dissertação tem como objetivo geral identificar os fatores que se relacionam ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos do IFNMG – *Campus Montes Claros*. E, como objetivos específicos:

- compreender o processo e os mecanismos de controle da fiscalização dos contratos do IFNMG – *Campus Montes Claros*;
- identificar as dificuldades enfrentadas pelo fiscal de contrato no desempenho de suas atividades;
- analisar as principais ocorrências na execução dos contratos do *Campus Montes Claros*, no período de 2012 a 2016, e sua relação com a fiscalização contratual.

Este estudo se justifica pela relevância da temática contratações públicas para a Administração Pública, tendo em vista sua crescente adesão, principalmente, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que prevê a possibilidade de terceirização³ e com o Decreto nº 2.271, de 1997, que proíbe a realização de concursos para cargos extintos, levando a Administração a recorrer à contratação de empresas para executarem as atividades não finalísticas de forma indireta, e, com isso, viabilizar o cumprimento dos objetivos institucionais.

Essas contratações requerem um entendimento global da organização, bem como um entendimento das legislações que regem a matéria, já que, para esse setor, foram criadas diversas leis, que visam garantir a eficiência, a eficácia e a transparência das compras do governo. Com isso, objetiva-se um resultado positivo para a sociedade, uma vez que essa é a financiadora e beneficiária dos serviços prestados pelos órgãos públicos.

A importância da regulamentação dos contratos públicos é enfatizada por Tadelis (2012), em virtude da necessidade de se garantir a concorrência, a igualdade de oportunidades e a proteção do interesse público, além de promover a transparência, para inibir a corrupção no setor público. Os argumentos apresentados, segundo o mesmo autor, justificam a existência dos

³ Terceirização é um método de gestão em que uma pessoa jurídica, pública ou privada, transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiros estranhos aos seus quadros. (RAMOS, 201, p. 122)

mecanismos de regulamentação, como os estabelecidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no caso brasileiro, e pela Federal Acquisition Regulations – FARs, da legislação estadunidense⁴ e em outros países, onde as organizações públicas também estão sujeitas a restrições semelhantes, que limitam fortemente os mecanismos de negociação.

Cabe enfatizar que, para acontecer essas restrições legais, a sociedade teve participação importante no processo, uma vez que os cidadãos passaram a exercer maior cobrança, para que a Administração Pública apresente maior eficiência no uso do dinheiro público, posto que esse provém dos tributos pagos pelo cidadão. Nisto, Santos (2012, p.24) enfatiza que “a Administração deve encontrar a melhor forma de atender as necessidades sociais, com celeridade, economia e principalmente retidão e transparência”.

Nesse sentido, e considerando a relevância econômica que as compras e contratações representam para o Estado⁵, verifica-se que é essencial que as compras e contratações sejam bem geridas, para garantir que sua execução siga as determinações contratuais, de forma a manter a qualidade e eficácia predeterminadas. Motivo pelo qual Almeida (2009) define a fiscalização contratual como sendo o “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos.

Dessa forma, a fiscalização dos contratos públicos é de suma relevância para o acompanhamento da execução contratual, não apenas no momento da entrega do objeto, mas também em todas as suas fases, para identificação e correção de possíveis irregularidades que possam ocasionar prejuízos ao erário.

Cabe destacar que há uma percepção de ineficiência quando se fala em contratações públicas federais, principalmente, pelo fato de que a função compras é vista como burocrática e não estratégica, por sua posição hierárquica ser geralmente intermediária em relação aos níveis mais elevados de tomada de decisão; por ser uma atividade normatizada com elevada rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações, priorizando o estrito cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados e por se tratar de uma atividade pouco valorizada (MOTTA, 2010).

⁴ Natural, habitante ou cidadão dos Estados Unidos da América.

⁵ O governo brasileiro despende, anualmente, mais de 600 bilhões de reais com a aquisição de bens e contratações de serviços (cerca de 15% do PIB). (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). Somente em 2014, as compras públicas de bens e serviços realizadas com a utilização do sítio movimentaram R\$ 62,1 bilhões. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014)

Confirma Barral (2016, p. 6), ao concluir que os “contratos administrativos celebrados pela Administração Pública (...) constituem um ponto bastante sensível”. Alega ainda que não é rara a veiculação, por meio da mídia, de escândalos envolvendo processos de licitação e termos contratuais, “a exemplo de obras públicas superfaturadas e inacabadas, compras de bens inadequados e com sobrepreço e envolvimento de agentes públicos”. Além disso, há uma diversidade de irregularidades em contratos firmados pela Administração Pública, apontadas pelos órgãos de controle, como o TCU e Controladoria Geral da União – CGU, por meio das constantes auditorias.

Com base no exposto, percebe-se que há uma ineficiência de mecanismos de controle dos contratos administrativos na Administração Pública como um todo. Assim, este estudo visa identificar fatores que determinem o desempenho da fiscalização dos contratos administrativos em uma organização pública. Espera-se, com isso, por meio dos resultados apresentados, identificar alternativas que possam reduzir e, até mesmo, corrigir problemas e dificuldades encontradas na gestão e fiscalização destes.

Desse modo, este trabalho demonstra considerável relevância para a temática das compras e contratações públicas em termos práticos e, até mesmo, econômicos para o país.

Outro motivo que justifica o desenvolvimento do presente estudo é que, embora alguns trabalhos encontrados abordem as falhas nas fiscalizações e nos processos de execução dos contratos públicos em alguns órgãos públicos, como na Universidade Federal do Ceará (SILVA, 2015) e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (MEDEIROS, 2014), este vem abordar as dificuldades apresentadas na instituição pública e também tratar sobre os elementos que determinam o desempenho da fiscalização de contratos públicos no IFNMG – *Campus* Montes Claros. Outra justificativa não menos importante para a realização dessa dissertação é o fato de que se trata de um *campus* novo, em termos de tempo de existência, e que não foram encontrados, na literatura, estudos sobre o *Campus* do IFNMG estabelecido nesta cidade, Montes Claros, que abordassem sobre os assuntos que serão expostos neste trabalho.

É em virtude desse contexto que o presente estudo objetiva identificar os fatores relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos – tendo como *locus* de estudo o IFNMG – *Campus* Montes Claros.

O interesse por esse estudo surgiu das indagações desta pesquisadora, ao se deparar com situações, em seu cotidiano profissional, acerca das contratações e fiscalizações, pois a

mesma atua, desde o ano de 2012, como servidora pública efetiva no Departamento de Administração do IFNMG – *Campus* Montes Claros, cujas funções mantêm alguma relação com as compras e contratações da instituição. Outro motivo é que este estudo possibilitará à pesquisadora, além de conhecer os fatores de desempenho, a configuração do processo de fiscalização dos contratos e as dificuldades enfrentadas pelos fiscais no exercício da fiscalização, também poder aprender, no exercício de suas atividades profissionais, como servidora pública na instituição.

Portanto, este trabalho de pesquisa está organizado, sequencialmente, com esta introdução, quatro capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, discutiu-se sobre compras e contratações públicas, no qual buscou-se entender o processo licitatório e as modalidades de licitação e contratos administrativos. No segundo capítulo, foi abordado o assunto voltado ao entendimento das abordagens teóricas sobre a gestão e a fiscalização de contratos, com ênfase nos contratos de execução continuada, nesse discutiu-se as atribuições do fiscal de contratos e fatores cuja literatura abordam como influenciadores no desempenho das fiscalizações de contratos. O terceiro capítulo trata dos aspectos metodológicos utilizados na elaboração desta dissertação e no quarto capítulo foram estudados os fatores associados ao desempenho das fiscalizações de contratos no IFNMG – *Campus* Montes Claros.

Finalmente, nas considerações finais, apresentou-se uma síntese em que foram evidenciadas algumas dificuldades existentes, percebidas na operacionalização das fiscalizações e traçou-se um paralelo entre os fatores que são elencados na literatura e os fatores de desempenho apresentados nesta pesquisa, bem como reflexões acerca da temática.

CAPÍTULO I

Para compreensão do tema central desse estudo, tratou-se, neste primeiro capítulo, das compras e contratações públicas, buscando, principalmente, entender o processo licitatório e as modalidades de licitação, contratos administrativos, com foco nos princípios gerais e características dos contratos e nas cláusulas exorbitantes, das quais se advém a fiscalização de contratos, tema do Capítulo II.

1 COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

No serviço público, o impacto produzido pelas compras reflete, consideravelmente, na economia, visto que “o governo é um comprador de escala, ou seja, compra em grandes quantidades” (COSTIN, 2010, p. 185), e, por isso, somado ao fato de que essas são financiadas com o dinheiro dos cidadãos contribuintes, as compras são, cada vez mais, objeto de revisão e reestruturação na gestão pública.

Nesse sentido, Motta (2010) afirma que, embora não esteja submetido às pressões competitivas impostas ao setor privado, o setor público brasileiro deve prestar o melhor serviço aos cidadãos, por uma questão moral do Estado, já que a arrecadação de impostos é fundamentada pelo argumento de sustentação econômica, para prestação de serviços à sociedade.

Vale ressaltar que, para a execução dos procedimentos que têm como fim a aquisição de materiais (compras) e contratações de serviços no Brasil, é conferido um elevado grau de rigor, pelas regras e procedimentos impostos pela Constituição Federal – CF de 1988, em seu art. 37 e pela Lei 8.666, de 1993, para garantir que sejam atendidos os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Para garantir o cumprimento desses princípios, a CF, em seu art. 37, § XXI, estabelece que, ressalvados os casos específicos na legislação, os órgãos públicos só poderão realizar compras e alienações e contratar obras e serviços, mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes e que estabeleçam cláusulas que esclareçam obrigações de pagamento, essa legislação determina ainda que, somente será

exigida qualificação técnica e econômica do licitante, quando essas forem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Dessa forma, esses princípios definidos no art. 37 da CF servem como base para os diversos procedimentos que devem ser executados numa Administração, para a aquisição ou a prestação de serviços públicos, da forma menos onerosa e com melhor qualidade possível aos membros da sociedade. Esses princípios impõem, ainda, a obrigatoriedade do processo licitatório para compras e contratações públicas pela administração direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

1.1 Processo Licitatório

Pode-se entender, como processo licitatório, o caminho percorrido para a obtenção de um bem ou serviço numa organização pública. Para Braz (1995), o processo licitatório é “o conjunto completo dos atos legalmente impostos a sua realização”; já para os autores Ferreira (2006), Cunha Júnior (2012) e Carvalho Filho (2011), a licitação é um procedimento administrativo, por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, com vistas à celebração de contrato. Os últimos acrescentam ainda que o objetivo da contratação é o atendimento ao interesse e necessidades da coletividade.

Em geral, conforme afirma Braz (1995), os atos de licitação iniciam-se com a existência de uma necessidade pública, que deverá ser atendida pela conclusão do processo licitatório. E, para Justen Filho (2009), o procedimento tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, e se divide em duas fases distintas, sendo elas:

Fase Interna ou Preparatória: delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público.

Fase Externa ou Executória: inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

Cabe aqui destacar a relevância do planejamento ao desempenho eficiente do processo licitatório. Tanto o é, que o TCU exige dos gestores públicos a elaboração de planejamento estratégico “a fim de maximizar a efetividade dos recursos públicos aplicados e minimizar a

possibilidade de desperdício de recursos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais” (Acórdão nº 1.330/2008 – TCU Plenário.).

Um dos quesitos a ser planejado, considerando as peculiaridades legais, diz respeito à modalidade da licitação.

1.2 Modalidades de Licitação

Conforme dito anteriormente, há leis que regem o processo licitatório. Que apresentam todo um amparo legal para o acontecimento da licitação. A Lei Federal nº 8666/93 define as modalidades de licitação, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, bem como estabelece os casos possíveis de dispensa e inexigibilidade, como já apresentadas e discutidas em vários estudos e na própria lei.

Instituída pela Lei nº 10.520/2002, uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, passa a integrar o rol de modalidades, que, segundo Lima (2008), visa dar maior celeridade e economicidade ao processo licitatório, já que, ao longo do tempo, as modalidades instituídas pela supracitada lei passaram a se mostrar burocráticas, lentas e, em determinados casos, onerosas aos cofres públicos (LIMA, 2008).

Com as vantagens apontadas por sua adesão, o pregão eletrônico quase eliminou o uso dessa modalidade na forma presencial. Essa tendência na Administração Pública Federal pode ser justificada, segundo Loader (2007) *apud* Reis (2015), pela economia de recursos e pela celeridade obtida com o uso da forma eletrônica e ainda pela flexibilidade proporcionada pelo Sistema de Registro de Preços (SRP).⁶

A Lei 8.666/93, além de impor regra para contratação no serviço público por meio de licitação, também prevê os casos especiais em que não é possível e/ou viável realizar a compra ou contratação pelas modalidades previstas em lei. Para esses casos, os arts. 24 e 25 da Lei 8666/93 autorizam ao administrador público contratar, respectivamente, por meio de dispensa de licitação, sem desrespeitar os princípios da moralidade e da isonomia e por intermédio da

⁶O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um mecanismo para a realização de pregões eletrônicos, como um procedimento especial de licitação que se efetiva utilizando as modalidades de licitações de Concorrência Pública e Pregão (eletrônico ou presencial). Regulamentado pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Tem como característica principal a possibilidade de contratação futura, por meio do compromisso firmado em Ata de Registro de Preços.

inexigibilidade de licitação, após comprovada a inviabilidade ou desnecessidade de licitação, nos casos previstos em lei, sob pena de cometer os crimes elucidados pelo art. 89 da citada lei.

Independentemente da modalidade e tipo de licitação, ou, ainda, se essa foi dispensada ou inexigida, faz-se necessário o seguimento do processo licitatório que, como vimos, torna-se concluído após a concretização de suas fases – preparatória e executória, culminando na afirmação de compromissos pelas partes, contratante e contratada, por meio do contrato administrativo, descrito na próxima seção.

1.3 Contratos Administrativos

Para melhor compreensão do termo Contratos Administrativos, é pertinente fazer uma diferenciação entre contrato da administração e contrato administrativo, conforme apregoam Mazza (2012) e Di Pietro (2009), para os quais o contrato da administração é um termo genérico que se refere a todos os contratos celebrados pela Administração. Já o contrato administrativo diz respeito aos contratos celebrados pela administração com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

De forma semelhante, a Lei de Licitações, em seu art. 2º, define contrato administrativo como “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”.

Carvalho (2013) define contratos administrativos a partir da diferenciação entre esses e os contratos civis ou privados, considerando que, enquanto os últimos têm, como base legal, o Código Civil, partes representadas por pessoas jurídicas de direito privado e têm, como objeto, negócio jurídico lícito e possível e, como finalidade (lucrativa ou não), a execução deste objeto, os contratos administrativos ou públicos são aqueles cuja base legal encontra-se, predominantemente, prevista na Lei nº 8.666/93 (e outras legislações esparsas), configurando, como uma das partes, uma pessoa jurídica de direito público, tendo, como objeto, negócio jurídico lícito e possível e, como finalidade, a execução deste objeto, norteadado pelo interesse público.

Importante focar aqui que alguns autores apresentam uma subdivisão para os contratos administrativos. Para Meirelles (1991), por exemplo, essa divisão se dá por espécies: contrato de obra pública, contrato de serviço, contrato de fornecimento, contrato de concessão, contrato de gerenciamento, contrato de gestão, contrato de programa, termo de parceria, contrato de parceria público-privada/PPP, contrato de franquia postal e contrato de consórcio público.

Mazza (2012) também entende que há diversas espécies de contratos administrativos contemplados pela legislação, e destaca, como mais relevantes, o contrato de obra pública, contrato de fornecimento, contrato de prestação de serviço, concessão de serviço público, permissão de serviço público, concessão de serviço público precedida de obra, concessão de uso de bem público, contrato de gerenciamento, contrato de gestão, termo de parceria, parceria público-privada, consórcio público, contrato de convênio e contrato de credenciamento.

Di Pietro (2009), por sua vez, subdivide os contratos administrativos em modalidades, e, a partir de análise da Lei 8.666/93, conclui que os mais utilizados pela Administração são: concessão, contratos de obras públicas e de prestação de serviços, contratos de fornecimento e contratos de gestão.

Para construção desse estudo serão considerados os quatro contratos administrativos referenciados por Alexandrino e Paulo (2008) e por Carvalho Filho (2011), como os principais contratos administrativos adotados pela Administração Pública, quais sejam: contratos de obra pública, contratos de serviços, contratos de fornecimento (ou compras) e contrato de concessão e de permissão.

Cabe destacar que os contratos de serviços se subdividem ainda, quanto à execução, em continuados ou não. Os primeiros são definidos por Justen Filho (1998, p.154) como sendo “aqueles que impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no discurso do tempo”, esse apresenta como exemplo, o contrato de locação, em que deve ser assegurado ao locatário a integridade da posse do bem locado durante o prazo estabelecido.

Para Gasparini (2000), são considerados de natureza continuada os contratos de prestação de serviços que não podem ser interrompidos ou suspensos sem que acarretem prejuízos ou danos irreparáveis, pois “correspondem a uma necessidade permanente da administração” (RIGOLIN, 1999, p.12). Os demais contratos, ou seja, aqueles que não

apresentam as características supramencionadas, são classificados como contratos de execução não continuada.

Uma particularidade dos contratos de natureza continuada é a possibilidade de prorrogação sucessiva de sua vigência, desde que devidamente justificada a necessidade e vantagens dessa prorrogação e autorizada pela autoridade competente. A lei de licitações e contratos estabelece, como limites a essas prorrogações, o tempo máximo de 60 meses, a partir do qual devem-se iniciar os procedimentos para realização de nova licitação. É vedada a celebração de contratos com vigência indeterminada, por força do §3º do art. 57 da Lei 8666/93, com exceção para os serviços públicos essenciais, prestados por fornecedor exclusivo, como, por exemplo, os serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto e fornecimento de energia elétrica.

A prorrogação contratual se dará por meio de termo aditivo,⁷ desde que apresentada, formalmente, justificativa para a renovação do contrato e análise de impacto orçamentário e financeiro.

É também por meio de termo aditivo que ocorrem as modificações contratuais. Estas se distinguem, conforme doutrina, em qualitativa (alterações técnicas) e quantitativa (acréscimo ou supressão do quantitativo do contrato).

Nesses casos, a legislação permite a realização de alterações dos quantitativos do objeto original, desde que tenha, como justificativas, fatores supervenientes à contratação e que sejam observados os percentuais máximos previstos pela Lei 8666/93, conforme detalhamento apresentado no item Alteração Unilateral – das cláusulas exorbitantes, constante deste estudo.

Diante do exposto, pode-se afirmar, conforme visão de Meirelles (1991), que o contrato é uma consequência da licitação, e, por isso, deve manter as condições previstas no edital, conforme preconiza os art. 44 §2º e 54 da Lei nº 8.666/93, estabelecendo, previamente e levados ao conhecimento público, os direitos, deveres e particularidades a que serão submetidos o executante do objeto licitado, antes da apresentação da proposta.

1.3.1 Requisitos básicos dos contratos administrativos

⁷ Termo aditivo é o instrumento utilizado para formalizar as modificações dos contratos administrativos. O termo aditivo pode ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato. Os termos aditivos devem ser numerados sequencialmente (Manual de Licitações e Contratos do TCU, p.268).

Todo contrato administrativo deve manter seu vínculo com o edital. Tal vinculação se justifica resumidamente em dois objetivos, segundo Meireles (1991): limitar a discricão da contratada, impedindo soluções que não sejam inspiradas no interesse público e dar segurança jurídica às partes – licitantes e Administração Pública, evitando comportamentos oportunistas em todo processo, inclusive após a assinatura do contrato.

O edital, portanto, deve ser bem completo, no sentido de oferecer uma descrição detalhada do objeto, conter todas as condições, da formulação das propostas, do julgamento, da habilitação, da execução do contrato, do recebimento do objeto, de pagamento, bem como detalhar os prazos e as sanções por inadimplemento, e demais critérios estabelecidos pelo art. 55 da Lei de licitações (cláusulas necessárias), abaixo transcrito:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (BRASIL, 1993)

Embora o art. 55 da lei utilize a expressão cláusulas “necessárias”, a doutrina ensina que o contrato administrativo não se descaracteriza em virtude da ausência de algumas delas. As

cláusulas que são consideradas, de fato, obrigatórias, na visão de Justen Filho (2009), são as que correspondem aos incisos I, II, III, IV e VII. As demais são caracterizadas como dispensáveis, quando sua ausência não impede a incidência de princípios e regras gerais ou como facultativas, essas últimas são previstas quando a natureza e/ou as peculiaridades do contrato exigem.

Outro fator determinante da validade do contrato diz respeito ao motivo (causa) que justifique a abertura de uma licitação, que deve ser sempre fundamentada pela persecução de um interesse público (teoria dos motivos determinantes). (HAHN, s/d).

É válido ressaltar que, para que um contrato tenha valor, é necessário, ainda, que esse não contrarie determinação legal, que seu objeto seja lícito e possível e que as partes sejam capazes, ou seja, que atendam aos requisitos da teoria geral dos contratos e que sejam guiados por seus princípios fundamentais.

1.3.2 Princípios gerais dos contratos

Como vimos, os contratos administrativos, de forma supletiva, também se submetem aos princípios gerais dos contratos, portanto, devem ter suas obrigações contratuais pautadas nos princípios gerais dos contratos.

Esses princípios têm a função de nortear a relação contratual, oferecendo maior estabilidade e segurança jurídica na prática dos contratos em nosso sistema jurídico. Cabe aqui ressaltar que, para que um contrato tenha valor no sistema jurídico, esse deve obedecer ao disposto no art. 104 do Código Civil Brasileiro – CCB de 2002, o qual determina que, como condição de validade do negócio, esse deve apresentar: I – agente capaz; II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III – forma prescrita ou não defesa em lei (CAMPOS, BARROS FILHO e SALDANHA, 2015).

Voltando aos princípios, cabe enfatizar que alguns autores, como Miranda (2008), defendem a existência de três princípios básicos: da autonomia da vontade – liberdade das partes em contratar; da supremacia da ordem pública – relativiza a autonomia da vontade com os princípios da moral e da ordem pública; da obrigatoriedade do contrato – cumprimento fiel do contrato pelas partes.

Para Carvalho (2013), os principais princípios que devem nortear as relações contratuais, em observância ao CCB de 2002, são:

a) *Princípios da boa fé*: pelo qual impõe-se às contratantes atitudes éticas, de forma correta e com bons propósitos, agindo, tanto no ato da avença quanto durante a sua execução, com probidade e honradez, de forma que não vise ao seu benefício próprio ou de terceiros, em prejuízo de outrem.

b) *Princípio da autonomia da vontade*: é o princípio que concede às partes a liberdade para celebrar ou não contratos e para escolher com quem contratar, sem a interferência do Estado, desde que dentro dos limites legais, conforme dispõe o art. 421 do Código Civil de 2002, e respeitando a função social do contrato.

c) *Princípio da relatividade das convenções*: esse princípio visa delimitar o alcance da responsabilidade por inadimplemento contratual às partes contratantes, sem a possibilidade de extensão a pessoas estranhas ao contrato.

d) *Princípio da função social dos contratos*: o princípio da função social impõe limites à liberdade contratual, visando garantir a manutenção da função social do contrato.

e) *Princípio da obrigatoriedade das convenções (intangibilidade ou imutabilidade)*: em regra, um dos fundamentos das relações contratuais é que não se pode alterar unilateralmente o conteúdo do contrato, nem pode o juiz intervir nesse conteúdo. Porém, em caso de ambiguidade ou contradição em contratos de adesão, o próprio Código Civil determina adotar a interpretação mais favorável ao aderente.

f) *Revisibilidade de contrato*: o princípio da revisibilidade prevê a possibilidade de revisão das cláusulas contratuais, caso seja necessário, com vista a resguardar as partes de possíveis exacerbação.

Ressalta-se que esses são os princípios mais adotados pela doutrina do Direito Civil, embora com nomenclaturas diferentes entre os doutrinadores, e que, mesmo não estando expressamente previstos em lei, exercem a função de orientar as diretrizes da Administração Pública (CARVALHO, 2013).

Contudo, percebe-se que a supremacia do interesse público é um princípio basilar e fundamental aos contratos administrativos, e uma das principais características que distingue esse tipo de contrato do contrato definido pelo direito privado, conforme discorre Justen Filho:

As características do contrato administrativo derivam da supremacia do interesse público sobre o particular, o que se retrata nas faculdades de a Administração modificar Unilateralmente alguns aspectos da avença, extingui-la, impor sanções ao particular e exigir em alguns casos o cumprimento das prestações alheias sem observância ao princípio da '*exceptio non adimpleti contractus*' (dentro dos limites que foram significativamente alterados pela Lei nº 8.666). (JUSTEN FILHO, 2009, p.39)

Os contratos administrativos, como atos administrativos, submetem-se ainda, assim como as licitações, aos princípios que norteiam todos os atos administrativos, quais sejam: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia ou igualdade, os quais já discorremos no capítulo referente ao processo licitatório.

Além disso, os contratos administrativos apresentam algumas características peculiares, conforme será visto no tópico que se segue.

1.3.3 Características dos Contratos Administrativos

A Lei 8666/93, enumera as características fundamentais dos contratos administrativos, quais sejam: presença da administração pública como ente público; finalidade pública; obediência à forma; procedimento legal; natureza de contrato de adesão; natureza *intuitu personae*; presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade (SANTOS, 2015).

Alguns autores entendem que as características dos contratos não se restringem às especificadas pela lei de licitações, e apontam outras peculiaridades desse tipo de contrato que devem ser somadas àquelas definidas por lei. Dessa forma, Masshiro e Bertolazo (2014), a partir dos apontamentos feitos por vários autores, sumarizam as características dos contratos administrativos, os quais são:

- a) São regidos por normas do direito público;
- b) Consensual;
- c) Formal;
- d) Oneroso;
- e) Cumulativo;
- f) *Intiu personae*;
- g) Precisa ser licitado (salvo se houver dispensa ou inexigibilidade);
- h) Presença de cláusulas exorbitantes;

- i) Presença da Administração Pública como Poder Público;
- j) Finalidade pública;
- k) Natureza de contrato de adesão;
- l) Mutabilidade;
- m) Submissão ao Direito Administrativo;
- n) Desigualdade entre as partes;
- o) Bilateralidade.

Dentre as características particulares dos contratos administrativos, daremos um enfoque especial “às cláusulas exorbitantes”, por sua importância para o presente estudo, uma vez que é a partir dessas que decorre o surgimento do “fiscal de contrato”. Além disso, as cláusulas exorbitantes ganham destaque especial dentre as demais peculiaridades do contrato administrativo, por conferirem vantagem sobre o contrato à Administração Pública.

1.3.4 Cláusulas Exorbitantes

Pode-se dizer que a grande particularidade dos contratos administrativos reside na presença das chamadas “cláusulas exorbitantes”, garantidas, segundo Di Pietro (2014), pela posição de supremacia da Administração Pública. A mesma autora esclarece que as cláusulas exorbitantes são aquelas que não seriam comuns ou lícitas em contratos celebrados entre particulares, por colocar uma das partes (a Administração) em posição de supremacia sobre a outra (contratado).

Autores, como Carvalhes Neto (2011) e Costa (2012), consideram essas cláusulas fundamentais à prossecução do interesse público e, portanto, não veem possibilidade de essas serem extirpadas do mundo jurídico. A esse respeito, Di Pietro (2014, p.407) afirma que "pode-se impugnar a presença de cláusulas exorbitantes nos contratos celebrados entre o Estado e particular, mas não se pode acabar com o exercício de prerrogativas públicas durante a execução do contrato". Para a mesma autora, as cláusulas exorbitantes estão presentes nos contratos administrativos, mesmo que não seja de forma explícita, pois essas são indispensáveis para assegurar a supremacia do Poder Público e a prevalência do interesse público sobre o particular.

No entanto, para que a Administração não utilize desse privilégio ao seu bel prazer, já que a legislação não evidencia as restrições ou condições à sua adoção, Carvalhes Neto (2011) propõe que o acionamento das prerrogativas conferidas pelas cláusulas exorbitantes seja sempre acompanhado de motivação, que demonstre sua necessidade e que seja preservado o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual. O mesmo pensamento é compartilhado por Di Pietro (2014), que considera desnecessária a presença das cláusulas exorbitantes no corpo dos contratos, já que tais prerrogativas estão previstas na lei e são passíveis de aplicação em todo e qualquer contrato da Administração Pública.

Ressalta-se, entretanto, que as vantagens conferidas à Administração pelas cláusulas exorbitantes são necessárias para garantir o atendimento ao interesse público, em detrimento ao particular.

As principais cláusulas exorbitantes são apresentadas, de forma explícita, pela Lei 8.666/93, em seu art.58, o qual estabelece que é conferida à Administração, em relação aos contratos administrativos, a prerrogativa de modifica-los unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; rescindi-los, unilateralmente, em caso de descumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; em razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contratos e na ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

Fiscalizar a execução dos contratos é outra prerrogativa conferida pelo artigo supramencionado, assim como a possibilidade de aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste e a ocupação de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo, essa última prerrogativa, somente se aplica nos casos de serviços essenciais.

A seguir, serão descritas as principais cláusulas exorbitantes e suas características:

1.3.4.1 Alteração Unilateral – A primeira das cláusulas especiais, prevista no art. 58 supracitado, diz respeito à possibilidade de a Administração alterar unilateralmente, ou seja, sem prévio consentimento da contratada, as cláusulas arrojadas pelo contrato. A lei de licitação estabelece ainda, em seu art. 65, I, os dois casos possíveis de utilização dessa prerrogativa,

sendo um dos casos: quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos e o outro: quando necessária a modificação do valor contratual, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela mesma Lei.

Para Di Pietro (2013), da leitura desse dispositivo, infere-se que há duas modalidades de alteração unilateral: a qualitativa, quando há necessidade de alterar o próprio objeto ou as suas especificações, e a quantitativa, quando ocorre acréscimo ou diminuição do quantitativo do objeto. A alteração unilateral, em qualquer uma dessas modalidades, deve ser adequadamente motivada por um interesse público que justifique a medida, também deve respeitar o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contratado e preservar a natureza do contrato, ou seja, um contrato de vigilância, por exemplo, não pode ser alterado para um de limpeza, além disso, com relação à alteração quantitativa, ainda deve ser respeitado o limite para os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, sendo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso de reforma de edifício ou equipamento, até 50% para os seus acréscimos, salvo as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

Embora haja um entendimento, em virtude da redação do art. 65, I, da Lei 8.666/93, de que somente as alterações quantitativas estão sujeitas aos limites legais como preconiza (Justen Filho, 2009), o TCU⁸ tem entendido que, para melhor adequação às finalidades de interesse público e ao princípio da proporcionalidade, em virtude da observância dos direitos do contratado, mesmo não sendo possível extrair do art. 65, I, da Lei de Licitações os limites máximos de valor para os acréscimos e supressões, também se aplicam às alterações de natureza qualitativa, uma vez que a inexistência dessas barreiras podem favorecer excessos da Administração, já que o entendimento contrário permite, por exemplo, a supressão ilimitada do valor contratual. (REVISTA TCU, 1999)

Vale ressaltar, todavia, que o TCU considera legal, em situações excepcionalíssimas, na hipótese de alterações *qualitativas consensuais*, para realização do interesse público, ultrapassar os limites referidos pela lei.

⁸Revista do Tribunal de Contas da União –(1999)

A respeito da possibilidade de a Administração modificar unilateralmente as cláusulas contratuais, Di Pietro (2013) entende ser uma imposição incompatível com o funcionamento das atividades da iniciativa privada, pois representa riscos às empresas contratadas.

1.3.4.2 Rescisão Unilateral – À Administração Pública também é garantido o direito de rescindir unilateralmente os contratos administrativos, ou seja, pode a Administração romper com o contrato, desde que justificado por interesse público, sem que a essa sejam aplicadas penalidades (art. 78, I a XII e art. 79, I da Lei 8.666/93).

Essa prerrogativa visa conferir proteção ao equilíbrio econômico ou financeiro⁹ nas relações entre a Administração Pública e o particular, conforme apregoa o art. 37, XXI da CF de 1988.

Ressalta-se que, de acordo com o §2º do art. 79, supracitado, quando comprovada a ocorrência de rescisão contratual sem que haja culpa do contratado, esse será ressarcido dos prejuízos sofridos, sendo-lhe ainda garantido o direito à devolução de garantia, pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e pagamento do custo da desmobilização.

1.3.4.3 Fiscalização – Considerada uma prerrogativa da Administração, a Lei 8666/93, em seu art. 58, combinado com o art. 67, assevera que é dever da Administração nomear um agente da Administração Pública para fiscalizar e acompanhar toda a execução contratual. Adiante, desenvolveremos melhor essa questão, pois se trata do tema deste estudo.

1.3.4.4 Aplicar sanções – Assim como a fiscalização contratual, a possibilidade de aplicar sanções, como forma de punição, às contratadas que descumprem, total ou parcialmente, os acordos firmados em contrato, também é uma prerrogativa da Administração Pública, e encontra-se prevista no art. 58 da Lei 8666/93. A mesma Lei, em seu art. 87, apresenta advertência; multa – na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por

⁹ O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou ainda equação financeira do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento. (MEIRELLES, 2008 p.209)

prazo não superior a 2 (dois) anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, como sanções a que os contratados se sujeitam, em caso de inexecução total ou parcial do contrato, sendo garantida a prévia defesa.

A esse respeito, o TCU¹⁰ entende que, em casos de omissão do gestor em aplicar as sanções legalmente previstas aos contratados que descumprirem às determinações legais e/ou editalícias, aquele está sujeito à multa, conforme Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU).

Por outro lado, Girth (2014) entende que, embora as penalidades sejam poderosas ferramentas para responsabilizar os contratados pelo desempenho negativo, o processo que se deve seguir para a execução dessa ferramenta pode ser suficientemente oneroso, uma vez que executar sanções pode envolver uma série de atividades administrativas.

1.3.4.5 Ocupação de bens móveis, imóveis, pessoal e serviço – O art. 58 da Lei 8666/93 prevê, no inciso V, a possibilidade de a Administração, nos casos de serviços essenciais, e desde que haja a necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais cometidas pelo contratado ou na hipótese de rescisão do contrato administrativo, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato.

Além das prerrogativas explicitadas pelo art. 58, a legislação garante, de forma implícita, outras (prerrogativas) à Administração Pública, como possibilidade de exigir da contratada a garantia contratual (art.56 da Lei 8.666/93).

Essa faculdade, admissível nos contratos de obras, serviços e compras, consiste no direito de a Administração Pública exigir da contratada apresentação de garantia monetária, a fim de assegurar a correta execução do objeto contratado. Conforme art. 56 §1º, I, II e III da Lei 8.666/93, fica a cargo do contratado a escolha do tipo de garantia, sendo oferecidos, como opções, a caução em dinheiro ou título da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

Portanto, infere-se que das cláusulas exorbitantes nasce a figura do fiscal de contrato, como agente ativo na promoção da eficiência das contratações públicas, tendo em vista que “a simples contratação não atende a finalidade se a execução contratual não for adequada e certa”. (RIBEIRO, 2014, p.2). Para tanto, espera-se que haja, na Administração Pública, uma adequada gestão e fiscalização de contratos.

¹⁰ Acórdão nº836/2012 – Plenário

CAPÍTULO II

O capítulo II apoiou-se na fiscalização de contratos, com ênfase nos contratos de execução continuada, atribuições e responsabilização do fiscal de contratos para identificar os fatores que influenciam no desempenho dos contratos.

2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

À Administração é conferido o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos por ela celebrados. Tal preceito é estabelecido pelo art. 58, inciso III da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e reforçado pela mesma lei, em seu art. 67, que preceitua que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado” (BRASIL, 1993).

Essa fiscalização contratual envolve a atuação de três agentes, conforme propõe a IN nº 02/2008, alterada pela Instrução Normativa nº 06/13, que assim define e diferencia esses personagens:

- I. Gestor do Contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;
- II. Fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização o objeto do contrato; e
- III. Fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. (BRASIL, 2008).

Barral (2016) entende, todavia, que, por mais que a doutrina preveja a atuação de dois importantes núcleos na fiscalização de contratos, quais sejam: a gestão e a fiscalização propriamente dita, a diferenciação desses núcleos, na legislação, não se dá de forma clara.

Contanto, de acordo com o mesmo autor, embora não haja uma diferenciação dessas figuras, nada impede que, por uma questão de organização administrativa, seja criada a figura do gestor de contrato, já que “compete a cada administrador público decidir pela segregação ou não das funções de fiscal e gestor de contrato”, desde que as competências sejam definidas de modo que os fiscais tenham clareza de suas responsabilidades e obrigações (BARRAL, 2016, p. 63).

Outros autores, como Almeida (2009, p. 54), para quem “a fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão contratual que focaliza a exigência do cumprimento contratual por parte das contratadas”, evidenciam a distinção entre o fiscal e o gestor de contrato.

Para Alves (2004), a gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos. Essa cuida, por exemplo, de questões ligadas ao reequilíbrio econômico-financeiro, a pagamentos, à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc., enquanto a fiscalização é pontualmente exercida por um representante designado (fiscal de contrato), que precisa estar preparado para a tarefa que envolve um nível de responsabilidade específica.

Contudo, salienta-se que o TCU, Acórdão nº 2.296/2014-P, considera como uma boa prática administrativa, a separação em agentes distintos, das atividades de fiscalização e de supervisão do contrato, uma vez que, favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa¹¹. Fase que, de acordo com Silva (2011, p.69), é “um verdadeiro ponto crítico na execução da despesa pública, na qual o fiscal do contrato ratifica ou não, nos termos editalícios e contratuais, o serviço prestado”.

Nesse sentido, Vieira (2014) e Barral (2016) destacam que os agentes públicos, com atribuição de gestor e de fiscal de contratos, são as duas figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, na medida em que sua atuação está atrelada a verificar se o contrato está sendo executado, empregando as quantidades e qualidades indicadas na proposta, bem como se todas as demais obrigações legais estão sendo cumpridas, garantindo assim, com o adequado exercício de suas funções, que o interesse público expressado em cada contrato não seja desvirtuado.

Em contribuição, no cumprimento das tarefas de fiscalização, o MPOG, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), publicou a Instrução Normativa nº 02/2008, objetivando regulamentar a contratação de serviços firmados com a esfera pública, na qual, juntamente às suas alterações, são contempladas uma série de boas práticas consolidadas

¹¹A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II – a nota de empenho; III – os comprovantes da entrega de material ou prestação efetiva do serviço.

pela jurisprudência do TCU, que acrescentam importantes inovações no modo de planejar, contratar e gerenciar esses serviços (MARINHO, 2013).

Tendo em vista a relevância da fiscalização da execução dos contratos administrativos, e sempre na lógica da busca pela eficiência na Administração Pública, alguns estudos (ALMEIDA, 2009; ARAÚJO e RODRIGUES, 2012 e SILVA, 2015) têm procurado entender o processo e apontar as principais deficiências dos contratos públicos, com o intuito de propor sugestões de aprimoramento desse processo.

Com o mesmo propósito e preocupados com as constantes irregularidades nas compras governamentais noticiadas pela imprensa, Alves (2004) relacionou, como medidas fundamentais para medir a eficiência dos contratos da Administração Públicas, os seguintes itens:

A correta identificação do que deve ser contratado – para se resguardar de falhas nas descrições do objeto e, conseqüentemente, desperdício do dinheiro público, é importante que ocorra uma perfeita comunicação entre o setor que necessita do objeto e os funcionários que operacionalizarão o processo licitatório.

A qualidade na licitação – são requisitos fundamentais para assegurar a qualidade da licitação: a designação dessa atribuição a pessoa com aptidão (perfil e conhecimento teórico) para atuar em licitação.

O controle do recebimento do objeto – o agente designado para controle e recebimento do objeto é responsável por assegurar que aquilo que foi pactuado é exatamente o que está sendo recebido pela contratante.

A fiscalização da execução do contrato – a fiscalização consiste na verificação da regularidade na fase executória do contrato, por meio de inspeções periódicas; havendo alguma irregularidade, esta deverá ser constatada de pronto pelo fiscal.

O gerenciamento dos incidentes contratuais – como medidas para evitar incidentes na execução de contratos, especialmente os que envolvem mão de obra terceirizada, tem-se, como essenciais, providenciar a nomeação de um fiscal, representante da Administração, designado para acompanhar rotineiramente a execução do contrato, conhecendo e anotando as queixas e reclamações para busca de soluções; realizar um treinamento introdutório, com vistas a preparar

as pessoas para trabalhar na repartição pública e orientar os funcionários em relação ao relacionamento com os empregados que prestam serviços terceirizados. (ALVES, 2004, p.67)

Trata-se de medidas preventivas que visam evitar a ocorrência de incidentes em contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública ou, pelo menos, amenizar os efeitos dessas falhas, caso venham a ocorrer.

Esses três últimos itens listados: o controle do recebimento do objeto, a fiscalização da execução do contrato e o gerenciamento dos incidentes contratuais, em muitos casos, são atribuições inerentes à fiscalização de contratos, que, de acordo com o art. 31 da IN nº 02/2008, consistem “na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato (...)”.

Considerando que o fiscal de contratos é o representante do órgão responsável por garantir o cumprimento de tal preceito, trataremos, no próximo tópico, das atribuições desse agente.

2.1 Atribuições do Fiscal de Contrato

Para que o representante da Administração, formalmente designado para exercer a função de fiscal de contrato, obtenha êxito no desempenho dessa tarefa, faz-se necessário que esse, atuando sempre de forma diligente e cautelosa, anote, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, fazendo as interferências necessárias à regularização das faltas ou defeitos encontrados e, no caso de decisões e providências que ultrapassem a sua competência, encaminhar aos seus superiores, em tempo hábil, para adoção das medidas cabíveis (Lei 8.666/93, art.58, §§1º e 2º e IN 02/2008, § 3º).

Além disso, conforme propõe Hahn [s/d], o fiscal de contratos deverá ter um conhecimento prévio de sua competência e atuação; possuir cópia do contrato, do edital da licitação e seus anexos e da proposta vencedora da licitação; ter pleno conhecimento dos termos contratuais; ter autonomia fiscalizatória; conhecer e reunir com o preposta da contratada; exigir da contratada o fiel cumprimento das condições contratuais assumidas; disponibilizar infraestrutura e material necessário a execução dos serviços; reusar e impedir o fornecimento irregular e a subcontratação; comunicar por escrito as falhas da empresa e zelar para que o valor

contratado não ultrapasse os créditos correspondente e que pagamento seja posterior à percepção dos créditos.

É válido enfatizar que, devido principalmente à complexidade do objeto, os principais pontos críticos apresentados pelos contratos públicos, conforme estudos supracitados, estão relacionados aos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Nesses contratos, a atuação da fiscalização contratual torna-se ainda mais relevante, tendo em vista a sua complexidade, que é reconhecida pela legislação, por exemplo, pela IN nº 02/2008, que disponibiliza, inclusive, um guia de fiscalização dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, no qual são estabelecidos quatro momentos da fiscalização desses contratos, quais sejam:

1 A Fiscalização Inicial, na qual o fiscal tem como atribuições:

- 1.1 Elaborar uma planilha de resumo do contrato administrativo, contendo informações do serviço a ser executado e dos empregados terceirizados.
- 1.2. Conferir todas as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados e comparar com as informações prestadas pela empresa e pelos empregados.
- 1.3. Verificar a coincidência entre o número de terceirizados e o previsto no contrato administrativo.
- 1.4. Verificar se o salário firmado não é inferior ao previsto no contrato e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT).
- 1.5. Consultar eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas.
- 1.6 Verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho.

2 A Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura), que consiste em:

- 2.1 Elaborar planilha mensal, contendo: nome do empregado, função, dias efetivamente trabalhados, horas extras trabalhadas, férias, licenças, faltas, ocorrências.
- 2.2 Exigir, da empresa, comprovantes de pagamento dos salários, vales-transportes e auxílio-alimentação dos empregados.

2.3 Realizar a retenção da contribuição previdenciária (11% do valor da fatura) e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

2.4 Exigir da empresa os recolhimentos do FGTS e INSS, por meio de documentos comprobatórios.

2.5 Consultar a situação da empresa junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedor – SICAF.

2.6 Exigir a Certidão Negativa de Débito junto ao INSS (CND), a Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais e o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), sempre que expire o prazo de validade.

3 A Fiscalização diária, com vistas a:

3.1 Conferir se os empregados terceirizados estão prestando serviços e se estão alocados nas funções para as quais foram contratados.

3.2 Verificar se os empregados estão cumprindo, à risca, a jornada de trabalho.

3.3 Evitar ordens diretas aos terceirizados, que devem ser dirigidas ao preposto da empresa.

3.4 Evitar toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada. Essa conduta é exclusiva do empregador.

4 A Fiscalização especial, na qual deve-se:

4.1 Observar qual é a data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT). Os reajustes dos empregados devem ser, obrigatoriamente, concedidos pela empresa, no dia e percentual previstos (verificar a necessidade de proceder ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em caso de reajuste salarial).

4.2 Controlar férias e licenças dos empregados na planilha-resumo.

4.3 Atestar se a empresa está respeitando as estabilidade provisórias de seus empregados (cipeiro, gestante, estabilidade acidentária).

Em concordância com o que falam Hanh [s/d] e a IN nº 02/2008, e considerando que compete ao fiscal de contratos “zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos fornecidos e dos prestados ao IFNMG”, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG estabelece como atribuições do fiscal de contratos:

- acompanhar, fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas;
- indicar as eventuais glosas das faturas;
- providenciar, quando necessário, o recibo ou termo circunstanciado referente ao recebimento do objeto do contrato e pagamento do preço ajustado, conforme definido no instrumento de contrato.

O mesmo também determina como necessários ao fiscal de contratos no exercício de sua função, para que possa dirimir dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, manter cópia do contato, edital da licitação, projeto básico ou termo de referência, proposta da contratada; relação de faturas recebidas e das pagas e correspondências entre Fiscal e Contratada; consultar a área requisitante ou o responsável pela demanda da contratação, quando da proximidade do encerramento da vigência contratual, sobre seu interesse na continuidade do mesmo; elaborar, após manifestação da contratada, nota técnica, informando sobre a qualidade da prestação dos serviços e eventuais ocorrências porventura existentes; submeter o assunto à autoridade competente da área requisitante, caso seja indicada a necessidade de nova licitação, com antecedência mínima de 90 dias e Informar, à área responsável pelo controle dos contratos, o eventual descumprimento dos compromissos pactuados, que poderá ensejar a aplicação de penalidades.

Diante do exposto, tem-se que a atuação do fiscal de contratos deve se pautar na prevenção, para que as irregularidades sejam identificadas a tempo de serem corrigidas, ou seja, conforme afirma Alves (2004) não se pode esperar a finalização da execução do contrato para constatar que esse não atendeu às especificações do contrato o que retardaria a entrega do objeto e acarretaria prejuízo ao interesse público.

Portanto, o acompanhamento da execução do contrato deve ocorrer de forma a prevenir eventuais falhas, que venham causar prejuízos ao erário, bem como indicar a responsabilização dos agentes envolvidos nesse processo.

2.2 Responsabilização do Fiscal de Contratos

Percebe-se que a atuação do fiscal de contratos é fundamental para garantir a supremacia do interesse público. Por isso, caso o agente administrativo incumbido dessa função atue de forma lesiva, o mesmo poderá responder nas esferas civil, por ação culposa (negligência, imperícia, imprudência) ou dolosa (dever de ressarcir o dano), criminal (caso a conduta seja

tipificada como crime), administrativa (nos termos do estatuto a que estiver submetido) e por atos de improbidade administrativa¹² (COSTA, 2013). Destacam-se, a esse respeito, os Acórdãos 2512/2009 e 859/2006 do TCU – Plenário:

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo (...) tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo (...). (ACÓRDÃO 2512/2009 – TCU – PLENÁRIO)

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92. (ACÓRDÃO 859/2006 – TCU – PLENÁRIO)

O servidor designado para fiscalização de contratos não poderá recusar o cumprimento dessa tarefa, tendo em vista que se trata de uma obrigação que se integra ao elenco dos compromissos dos agentes públicos (ALVES, 2004).

Contudo, o mesmo autor discorre a respeito das duas únicas hipóteses em que poderá ocorrer a recusa em assumir a responsabilidade de fiscalizar um contrato administrativo, quais sejam: for impedido (parente, cônjuge, companheiro) ou suspeito (amigo íntimo, inimigo, recebeu presentes, tem relação de débito com a empresa ou qualquer tipo de interesse, direto ou indireto, junto ao contratado) e no caso em que o servidor não detém conhecimento específico, neste caso, deve dirigir-se por escrito à autoridade, dizendo da situação e solicitando a substituição. Se mantido, cumprirá o encargo. Mas, pelo menos, estará resguardado de eventual erro.

Embora o TCU entenda, conforme Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, que devem ser designados, para a função de fiscal de contrato, servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, tornando-os responsáveis por garantir a regularidade e adequação na execução contratual, o mesmo órgão não considera a falta de qualificação ou a qualificação incompatível com as exigidas pela atividade como fiscal, argumento suficiente para justificar a recusa de uma

¹² A Lei 8.429/1992 elenca, em seus arts. 9º, 10, 11, três categorias de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

fiscalização; todavia, as falhas cometidas na fiscalização realizada por agente desqualificado, podem alcançar o servidor público que o nomeou.¹³

Previendo essa problemática da falta de pessoal com qualificação específica para a fiscalização, há permissão legal (art. 67 da Lei 8.666/97) para que a Administração contrate terceiros para assisti-la e subsidiá-la no exercício da fiscalização contratual, quando essa não possuir competência técnica específica. Ressalta-se, todavia, que a responsabilidade primária pela fiscalização continua sendo da Administração, conforme profere o TCU no Acórdão nº 1919/2012 – Plenário.

Essa situação encontrada constitui clara afronta aos arts. 67 e 69 da Lei 8.666/1993, no que se refere à fiscalização da execução dos contratos. Nesse caso, a Administração utiliza-se da faculdade constante do “caput” do art. 67 dessa lei para contratar um terceiro a fim de assisti-la e subsidiá-la, porém não adota as medidas de sua responsabilidade no tempo devido. Ou seja, apesar de ser informado pela supervisora sobre as incorreções ocorridas, o órgão contratante não exigiu do (...) reparo dos serviços em que houve vícios ou defeitos resultantes da execução dissonante com o projeto, em total ultraje ao art. 69 da Lei de Licitações e Contratos. (ACÓRDÃO nº 1919/2012 O TCU- PLENÁRIO).

Para Pereira Júnior e Dotti (2011), a fiscalização do contrato consiste no acompanhamento da execução do objeto contratado, de forma proativa e preventiva, visando observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas contratuais. Nesse sentido, a doutrina apresenta uma série de fatores que podem contribuir para o efetivo desempenho da fiscalização contratual.

2.3 Influenciadores do desempenho do fiscal de contratos

O contrato administrativo, se bem gerenciado, torna-se um instrumento poderoso, em benefício do interesse público, na medida em que a aplicação mais objetiva e mais eficaz dos recursos financeiros promove, inclusive, economia ao erário (HAHN, s/d). Para tanto, o desenvolvimento de mecanismos que visem ao acompanhamento dos contratos ganha

¹³ (...) designação do servidor para integrar a equipe de fiscalização da execução do contrato, apesar de sua ausência de formação em engenharia, nada teve de irregular, já que constituiu mero desempenho da incumbência prevista no art. 67 da Lei 8.666/1993. (TCU, ACÓRDÃO nº 2512, PLENÁRIO)

importância na visão de Ribeiro (2014), não apenas para resguardar o interesse público, mas também, o próprio fiscal/gestor de contrato, uma vez que, como responsável pela fiscalização, está sujeito a sanções cabíveis quando o desempenho de suas atribuições não ocorrerem de forma satisfatória e suficiente.

Nesse sentido, a IN nº 02/2008 do MPOG apresenta os aspectos essenciais do instrumento de controle, para auxiliar o fiscal de contrato em sua função, conforme art. 34, abaixo transcrito:

Art. 34. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I – os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II – os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigida;

III – a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV – a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V – o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI – a satisfação do público usuário.

(...)

§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.

§ 3º O representante da Administração deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993. (BRASIL, 2008)

A adoção de instrumento de controle visa, principalmente, ao registro de informações que garantam a manutenção de um histórico da qualidade dos serviços ou dos fornecimentos realizados, que, de acordo com Araújo e Rodrigues (2012) e Costa (2013), é fundamental para o bom êxito da fiscalização da execução dos contratos.

A respeito do desempenho da atividade de fiscalização de contrato, alguns autores (GONÇALVES, 2006; MARINHO, 2012 e NERY e NERI, 2010) enfatizam a necessidade de constante atualização e desenvolvimento de competências pelos agentes públicos, tendo em vista que esses devem dispor de conhecimento suficiente para o exercício da atividade, já que a desconformidade na verificação documental ou o descumprimento das práticas aplicáveis no

acompanhamento da execução do contrato podem trazer prejuízos à administração e, ainda, a responsabilidade civil do agente público.

Vale ressaltar que cabe ao gestor a responsabilidade de conferir as condições necessárias ao desempenho das atividades, conforme aponta o informativo 57 do TCU, o qual encerra que “o fiscal de contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições”.

No entanto, considerando que a fiscalização de contratos administrativos é uma tarefa complexa (HAHN, s/d; MARINHO, 2013), que compreende a garantia da execução contratual e o controle dos gastos públicos (MARINHO, 2013), é unânime, entre os autores que estudam o tema, a sua relevância para o desempenho das organizações públicas, bem como a necessidade de que haja uma reflexão quanto à eficiência na gestão dos contratos administrativos.

Nesse sentido, Ribeiro (2014) e Barral (2016) chamam a atenção para a importância da qualificação para uma boa condução da fiscalização contratual, tendo em vista que essa atividade exige constante atualização e desenvolvimento de competências (MARINHO, 2013), já que, para o cumprimento de sua missão institucional, o fiscal de contrato necessita de conhecimentos cada vez mais específicos para desempenhar adequadamente suas funções, resguardando a correta aplicação dos recursos públicos (VIEIRA, 2014). Além disso, a qualificação representa, segundo Ribeiro (2014), um valor infinitamente menor que o peso de um processo de ressarcimento ao erário.

Para Vieira (2014), o gestor e fiscal de contrato devem, no mínimo, “conhecer a legislação, a doutrina mais avalizada e a jurisprudência do TCU e, mais particularmente o fiscal do contrato, além disso, precisa ser detentor de conhecimentos específicos e aprofundados na área técnica da pretendida fiscalização”.

A esse respeito, Silva (2011, p.79) entende que designar um fiscal sem conhecimento técnico necessário e suficiente para acompanhar e fiscalizar a execução contratual é uma irresponsabilidade funcional e caracteriza má gestão e controle dos escassos recursos públicos, “uma grave afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade”. Aponta, como exemplos concretos, o Acórdão nº 2.293/2007 – Plenário, no qual o TCU sugere que se “designem fiscais com competência técnica compatível com as peculiaridades do contrato” e o Acórdão nº 1481/2007 – Plenário, que “somente permite que o ateste de faturas ou notas fiscais

seja feito por pessoa que detenha competência técnica para analisar a adequabilidade da prestação de serviços ou entrega de bens”.

Assim, como a qualificação, o conhecimento do processo pelo fiscal poderá representar um fator positivo na qualidade da fiscalização contratual. Nesse sentido, o TCU, no Acórdão nº 3.016/2015 – Plenário, recomenda que a nomeação do fiscal ocorra antes mesmo da assinatura do contrato, para que o agente responsável pelo seu acompanhamento tenha conhecimento e possa participar do processo, desde a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, para que suas experiências e sugestões contribuam com o aprimoramento do instrumento contratual.

Outra contribuição efetiva ao desempenho da fiscalização contratual é a manutenção de um manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos, com vistas a orientar os agentes públicos no acompanhamento dos contratos firmados com a instituição.

A elaboração de um único documento, o manual, facilita o acesso às informações, gera redução de gastos públicos e otimização dos processos, na medida em que evita retrabalho e facilita o processo decisório, além de ser um documento essencial para a gestão do conhecimento, uma vez que possibilita a criação, retenção, disseminação e aplicação do conhecimento, gerando melhoria da qualidade dos serviços públicos e maior interação entre seus usuários (ESPINOZA, 2016).

Para Silva (2015, p.69), o manual de fiscalização de contratos é “uma forma de se utilizar procedimentos padronizados de controle, com o fim de facilitar o monitoramento dos contratos e promover a memória da instituição”.

Silva (2011) e Alves (2004) também apontam a definição clara e precisa do objeto e a publicação do edital como fatores influenciadores do desempenho funcional do fiscal de contrato.

(...) temos recomendado que a descrição do objeto seja feita pelo funcionário que o requisita; ou que este busque o assessoramento técnico para fazê-lo. Sem isso, corremos o risco de termos um contrato impróprio, com dinheiro público posto no ralo. Ou então, remendos na execução, transferindo ao contratado encargos de troca ou ajustes. Ou seja, repassando a terceiros um ônus que decorre da ineficiência da Administração. (ALVES, 2004, p. 61)

A presença dos fatores anteriormente elencados pode contribuir para o desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, assim como a ausência de qualquer desses pode

impactar negativamente no desempenho dessas funções. Nesse sentido, a literatura apresenta quesitos que interferem, de forma negativa, gerando insatisfação dos agentes envolvidos nessas atribuições, como a complexidade do objeto licitado (SILVA, 2011).

Diante do exposto, pode se extrair que a Administração e os próprios agentes envolvidos na fiscalização dos contratos podem garantir uma melhor qualidade na sua execução, quando observados os fatores que contribuem com essa finalidade, bem como os que interferem nesse processo.

Percebe-se que todas as tarefas atribuídas aos gestores têm como objetivo garantir o cumprimento aos princípios básicos da administração. De acordo com Marinho (2012), para que a gestão de contratos seja eficiente no cumprimento do seu objetivo, faz-se necessário que seu desenvolvimento seja pautado na sistematização de rotinas, que vise intensificar a ação efetiva de controle, coibir o aumento dos gastos e, ao mesmo tempo, responder às preocupações da sociedade quanto a melhor aplicação de recursos públicos.

Destaca-se que, em caso de inexecução total ou parcial do contrato, a Administração terá a prerrogativa de aplicar, sem necessidade de prévia autorização do Poder Judiciário (MASSAHIRO, 2014), as penalidades previstas pela Lei 8.666/93, em seu art. 87, quais sejam: advertência, multa, rescisão unilateral do contrato, suspensão, declaração de idoneidade para licitar e contratar com a Administração.

Para consolidar toda essa fundamentação teórica apresentada até o momento, serão expostos, no próximo capítulo, os procedimentos metodológicos adotados para desenvolvimento dessa pesquisa.

CAPÍTULO III

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Serão explanados, neste capítulo, os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento do trabalho, que compreendem a estratégia de pesquisa, a instrumentalização metodológica e o processo de pesquisa utilizado para a execução deste trabalho.

3.1 Estratégia de pesquisa

Tendo em vista os objetivos propostos neste trabalho, a estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, pois “trata-se de uma investigação que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real, onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação” (MARTINS e THEÓPHILO, 2007, p. 61). Dessa forma, possibilitará o seu amplo e detalhado conhecimento.

Também foi realizada a pesquisa documental, caracterizada, segundo Gil (2002), pela consulta a material interno na organização. Consultou-se os documentos internos do IFNMG, tais como: termos de contratos; autos de processos; manuais de procedimentos; memorandos; entre outros, inclusive, as publicações realizadas pelo órgão no sítio eletrônico de Compras Governamentais – COMPRASNET.

Esta pesquisa teve ainda, um caráter exploratório, por buscar uma maior compreensão acerca do que se investiga, permitindo delimitar, de forma mais precisa, o problema estudado. E, ainda, descritivo, por buscar descrever as características do processo de fiscalização de contratos no IFNMG – *Campus* Montes Claros, bem como detalhar os mecanismos utilizados na gestão e fiscalização dos contratos e identificar possíveis causas que dificultem a execução dos processos. É pertinente explicar que o termo mecanismo foi empregado neste estudo para demonstrar quais os meios utilizados pelos fiscais para o registro e controle da execução dos contratos administrativos.

Considerando a natureza do problema investigado, que consiste em identificar os fatores que determinam o desempenho da fiscalização dos contratos administrativos firmados com o IFNMG – *Campus* Montes Claros, foi utilizada a pesquisa com abordagem qualitativa que,

segundo Marconi e Lakatos (2010), preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos e fornecer análises mais detalhadas sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências e comportamentos.

Considerando que esta pesquisa tem como objetivo identificar fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos do IFNMG – *Campus* Montes Claros, e que estes fatores se fazem presentes nas atividades de fiscalização dos servidores fiscalizadores, neste trabalho, os atores envolvidos foram os servidores que trabalham atualmente na fiscalização dos contratos de serviços contínuos no *campus* há, pelo menos um ano. Nos casos em que os fiscais atuais não tivessem o tempo mínimo para determinado contrato, considerou-se, para a investigação, os fiscais que atuaram anteriormente na fiscalização desse contrato, por tempo não inferior ao estipulado.

Para efeito deste estudo, foram considerados os contratos de serviços contínuos¹⁴ que se encontram vigentes ou que se encerraram, em prazo não superior a 12 (doze) meses da data da entrevista. Esse prazo de doze meses foi estipulado por considerar que, em prazo superior, os fiscais não teriam menores condições de contribuir, uma vez que poderiam não se recordar das ocorrências pormenorizadas relativas à fiscalização.

3.2 Coleta de dados

Como instrumentos para a coleta de dados, foram utilizadas as documentações, indireta e direta. Estas são explicadas por Marconi e Lakatos (2010), sendo a documentação indireta o recolhimento de informações prévias sobre o campo de interesse. Já a documentação direta é o levantamento de dados, realizado no próprio local.

Posto isso, nesta dissertação, a documentação indireta, abrangeu, principalmente, leis, decretos, instruções normativas, manual de gestão e fiscalização e processos administrativos de contratações de serviços contínuos autuados pelo IFNMG – *Campus* Montes Claros.

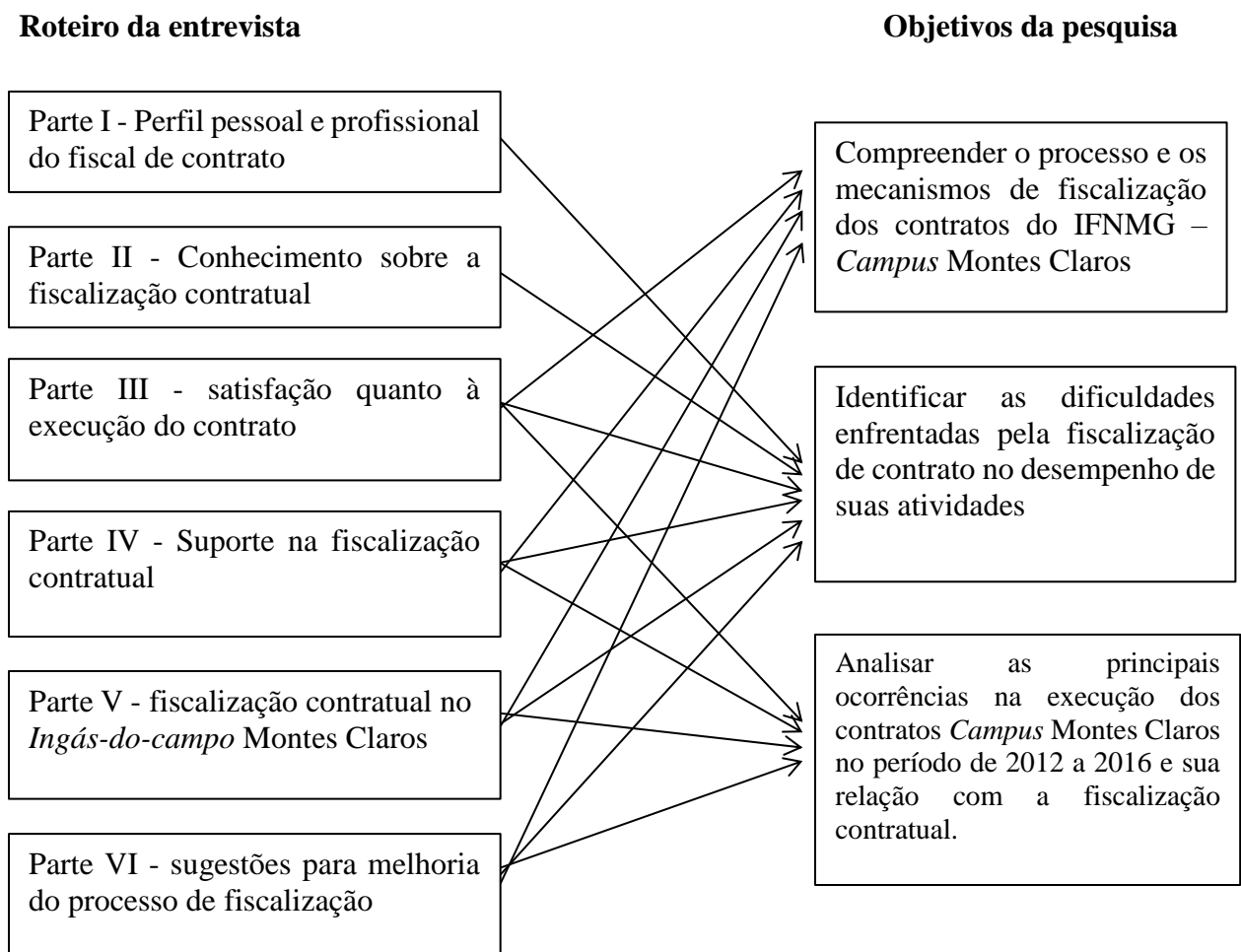
Como documentação direta, utilizou-se da pesquisa de campo. Ou seja, o levantamento de dados no próprio local onde ocorrem os fenômenos (BASTOS, 1999), que, neste caso, deu-

¹⁴ Optou-se por estudar os contratos de prestação de serviços de natureza contínua pelo fato de que esses exigem maior atuação dos agentes envolvidos na fiscalização, pelo tempo de duração (que pode ser de até 60 meses), pela relevância dessas contratações, já que se referem aos serviços essenciais para o funcionamento da instituição, e/ou pela complexidade do objeto, sobretudo os que envolve contratação de mão de obra terceirizada.

se a partir de entrevistas semiestruturadas, aplicadas aos servidores que atuam na fiscalização dos contratos continuados, firmados pelo IFNMG, no período de 2012 a 2016, contratos estes com duração de, pelo menos, um ano.

Para aplicação dessa entrevista, foi elaborado um roteiro composto de seis partes. Na primeira, buscou-se conhecer o perfil pessoal e profissional do entrevistado; as demais partes, apresentaram questionamentos acerca do conhecimento sobre a fiscalização contratual (parte II); satisfação quanto à execução do contrato (parte III); suporte na fiscalização contratual (parte IV); fiscalização contratual no *Ingás-do-campo* Montes Claros (parte V) e sugestões para melhoria do processo de fiscalização (parte VI).

Figura 1. Relação entre o roteiro da entrevista e os objetivos da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria

3.3 *Locus da pesquisa*

O *locus* de estudo foi o IFNMG – *Campus* Montes Claros que, por sua vez, está situado na cidade de Montes Claros, é pertinente mostrar alguns aspectos desse município. Montes Claros possui cerca de 400 mil habitantes e está localizada no Norte de Minas Gerais. Região em subdesenvolvimento que apresenta ainda um relativo atraso e pobreza em relação às regiões mais desenvolvidas do estado de Minas Gerais, conforme Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI (2016 a 2027). Porém, segundo Gomes (2007), a cidade de Montes Claros apresenta um grau de desenvolvimento superior aos demais municípios do norte de Minas Gerais. Ou seja, define-se como uma das cidades mais desenvolvidas do Norte de Minas Gerais. Contudo, o município abrange uma parte da população em situação de vulnerabilidade social.

As condições de pobreza são vivenciadas e enfrentadas de forma diferentes nesta cidade: para uns, de forma mais intensa e para outros, em apenas alguns aspectos. O fenômeno da pobreza apresenta traços variados e, por isso, requer enfrentamentos diversificados, políticas de combate diferenciadas, respeitando as especificidades territoriais locais (TEIXEIRA, RODRIGUES e THEÓPHILO, 2008).

Com este cenário, foi implantado por meio da Portaria nº 1.366, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte Gerais – IFNMG – *Campus* Montes Claros, para contribuir com o desenvolvimento do ensino regional, em consonância com o propósito estabelecido pela lei de criação dos Institutos Federais – Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008 – que define como finalidade de características dos Institutos Federais, desenvolver e ofertar educação profissional e tecnológica, qualificando cidadãos para atuarem no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional, sendo centro de excelência na oferta de ensino de ciências e referência no apoio às instituições públicas de ensino, com desenvolvimento de programas de extensão e estímulo à pesquisa e inovação, inclusive voltados à preservação do meio ambiente.

O *Campus* Montes Claros do IFNMG teve suas atividades iniciadas em 05 de outubro de 2010, ofertando 220 vagas para cursos técnicos em Segurança do Trabalho, Informática e Eletrotécnica. Atualmente apresenta aproximadamente 820 alunos presenciais matriculados¹⁵,

¹⁵ Considerou-se matriculados os alunos que apresentam vínculo com o IFNMG – *Campus* Montes Claros nas situações: frequentes, trancados e retidos. Não foram considerados os alunos evadidos e concluintes.

distribuídos entre o ensino técnico, técnico e médio (integrado) e superior. De forma esporádica são ofertados ainda cursos básicos através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e pelo Programa de Formação Inicial e Continuada (FIC).

Além dos cursos presenciais o IFNMG também se responsabiliza pela oferta de cursos técnicos de Ensino a distância - EAD, sendo o *Campus Montes Claros* responsável por 12 polos, que contam atualmente com 1381 alunos matriculados nessa modalidade¹⁶.

Nesse sentido o IFNMG – *Campus Montes Claros* tem favorecido o desenvolvimento regional, com o cumprimento de sua missão de “produzir, disseminar e aplicar o conhecimento tecnológico e acadêmico para a formação cidadã, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, contribuindo para o progresso socioeconômico local, regional e nacional”, bem como para a geração de emprego e renda para a população montes-clarense.

Em relação ao quesito geração de emprego observa-se que o IFNMG – *Campus Montes Claros* apresenta em seu quadro funcional 54 técnicos administrativos, 72 docentes efetivos e 5 docentes substitutos. De forma temporária, são contratados, na ocasião desta pesquisa, 33 pessoas para atuarem como tutores, presenciais e à distância, e apoio nos cursos oferecidos na modalidade à distância¹⁷, nos polos sobre a responsabilidade do *campus Montes Claros*.

Além disso, de maneira terceirizada, essa Instituição emprega 29 colaboradores, que atuam em áreas como limpeza e conservação; transporte e vigilância, isso sem contar as contratações sem vinculação de mão de obra, como cantina e reprografia e execução das obras, que de maneira indireta, também favorecem a empregabilidade na região.

3.4 Operacionalização da pesquisa

Os procedimentos adotados para alcance dos objetivos formulados seguiram as etapas descritas a seguir.

No primeiro momento, a partir de consulta ao endereço eletrônico do Governo Federal, conhecido como Comprasnet e aos demais documentos integrantes do processo licitatório, buscou-se levantar o total de contratos de prestação de serviços continuados firmados pelo

¹⁶ Informações repassadas pela Secretaria de Registro Escolar e Acadêmica do *Campus* em 18 de agosto de 2017.

¹⁷ Informações repassadas pelo coordenador de EAD do *Campus Montes Claros* em 21 de agosto de 2017.

campus, no período de 2012 a 2016. De posse dessa informação, iniciou-se uma investigação nos autos dos processos administrativos que deram origem à essas contratações, com a finalidade de conhecer os agentes envolvidos na fiscalização contratual, as principais ocorrências na execução de cada contrato, bem como os procedimentos adotados pelos agentes para resolução das ocorrências.

No segundo momento, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas aos fiscais técnicos de cada contrato, para obter a percepção desses em relação a(à): relevância da fiscalização contratual para as instituições públicas; percepção, por meio da entrevista, se a contratada cumpriu todas as exigências contratuais e, em caso negativo, que providências foram tomadas para sanar o problema; quais os mecanismos de controle utilizados para a fiscalização; conhecer as principais dificuldades enfrentadas no acompanhamento e fiscalização do contrato; saber se o fiscal foi submetido a algum curso ou treinamento para fiscalização de contrato.

Explica-se ainda que todas as entrevistas foram realizadas diretamente e gravadas com a autorização dos entrevistados. Essas que resultaram no total de 436 minutos de gravação, com tempo médio de, aproximadamente, 38 minutos para cada entrevistado. Posteriormente, visando facilitar a análise, as entrevistas foram transcritas, o que gerou 65 páginas de texto com espaçamento simples.

Para o tratamento dos dados, a próxima etapa diz respeito à análise de conteúdo dos autos dos processos de compras do *Campus Montes Claros*, objetivando contestar ou confirmar informações colhidas nas etapas anteriores, bem como buscar esclarecimentos de pontos que, porventura, fossem necessários a uma melhor compreensão.

Para compreender os processos e mecanismos de fiscalização, além da obtenção de informações relevantes nas entrevistas com os fiscais, foi estudado o manual de gestão e fiscalização de contratos do IFNMG e analisados os processos administrativos autuados pelo *Campus Montes Claros*, relativos às contratações de serviços contínuos, no período de 2012 a 2016.

A consulta aos processos administrativos supramencionados também teve como propósito identificar as principais ocorrências na execução dos contratos do IFNMG – *Campus Montes Claros*, sendo consideradas ocorrências as situações que interferem no andamento normal dos contratos. Como exemplo mais comum de ocorrência, pode-se citar o descumprimento de cláusula contratual.

Foram analisados os processos administrativos para contratação de serviços continuados, com vigência no período de 2012 a 2016. A escolha por esse tipo de serviço se deu ao fato de serem contratos de maior complexidade, que exigem mais atenção por parte dos agentes envolvidos em sua execução, no processo de fiscalização e maior preparação para o desempenho da função, e por ser essa categoria de contrato mais propensa a ocorrências e imprevistos.

Para a análise das principais ocorrências no processo de fiscalização de contratos dessa instituição, foram consideradas as informações contidas nos termos de contratos, em especial, no que diz respeito às cláusulas de obrigações das partes – contratante e contratada, visando identificar se houve coerência entre essas cláusulas e a execução dos contratos. E também identificar as ações dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos administrativos do IFNMG que apresentaram ocorrências.

De forma resumida, o quadro 1 a seguir, demonstra a maneira como foi feita a pesquisa para o levantamento das informações para atingir os objetivos propostos apresentados neste estudo.

Quadro 1 – Levantamento das informações

| Objetivos propostos nesta pesquisa | Modo de levantamento das informações |
|---|--|
| Compreender o processo e os mecanismos de fiscalização dos contratos do IFNMG – <i>Campus Montes Claros</i> ; | <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa documental: autos de processos administrativos do <i>Campus Montes Claros</i>; manuais de procedimentos, como o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG; memorandos, publicações realizadas pelo IFNMG. • Pesquisa bibliográfica: livros, artigos, teses e dissertações na área de conhecimento do Direito e da Administração Pública. • Entrevista semiestruturada: aplicada aos fiscais de contratos de serviços continuados do IFNMG – <i>Campus Montes Claros</i>. |

| | |
|--|---|
| <p>Identificar as dificuldades enfrentadas pela fiscalização de contrato no desempenho de suas atividades;</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semiestruturada: aplicada aos fiscais de contratos de serviços continuados do IFNMG – <i>Campus Montes Claros</i>. |
| <p>Analisar as principais ocorrências na execução dos contratos <i>Campus Montes Claros</i> no período de 2012 a 2016 e sua relação com a fiscalização contratual.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Documentos como: Processos Administrativos de Contratações de serviços contínuos do <i>Campus Montes Claros</i>; Termos de contratos nos respectivos períodos. • Entrevista semiestruturada: aplicada aos fiscais de contratos de serviços continuados do IFNMG – <i>Campus Montes Claros</i>. |

Fonte: elaboração própria

As informações colhidas foram organizadas e analisadas, a partir da tabulação de dados em tabelas e citações das falas dos sujeitos da pesquisa e apresentados no capítulo IV, que se segue.

CAPÍTULO IV

4 FATORES RELACIONADOS AO DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO NO IFNMG – CAMPUS MONTES CLAROS

Para cumprimento das finalidades e objetivos que justificam a sua criação, os Institutos Federais, assim como todos os órgãos federais, necessitam realizar, periodicamente, contratações para o exercício de suas atividades.

Nesse sentido, são firmados contratos administrativos com a iniciativa privada, para garantir o atendimento dos serviços da organização e possibilitar que esta dedique esforços às suas atividades-fim. Dentre as principais contratações realizadas estão os serviços de limpeza e conservação, serviços gráficos, compras de materiais de expediente, contratação de obras, e diversos outros, fundamentais ao desenvolvimento de suas atividades.

Para atender um dos objetivos propostos por este estudo, buscou-se fazer um levantamento do processo de fiscalização, primeiramente, explicando como ocorre o processo de contratação, para, posteriormente, chegar ao processo da fiscalização da execução dos contratos firmados.

Todas as contratações do IFNMG – *Campus* Montes Claros são precedidas de um processo licitatório, conforme recomenda a Lei nº 8666/93 e, já mencionado neste estudo, priorizando a modalidade pregão eletrônico, nos casos em que é possível a concorrência entre empresas, e da modalidade concorrência, nos casos de contratação de obras, sendo, nesses casos, considerada vencedora a empresa que ofertar o menor preço e/ou melhor técnica para o objeto, divulgado por meio de publicação do edital e anexos no Sistema de Compras Governamentais – Comprasnet.

Para cessão de espaço físico, foram adotadas no *campus* as modalidades convite e tomada de preço. Há, ainda, no *campus* estudado, conforme experiência desta pesquisadora, a priorização pela contratação via Adesão e Participação em Pregão Eletrônico tipo SRP, nos casos em que esses se apresentam interessantes para a instituição, em termos de economia e tempo. Essas informações constam no Apêndice B - Contratações de serviços continuados firmados com o IFNMG – *Campus* Montes Claros no período de 2012 a 2016, elaborado a partir de consulta a documentos de controle internos do *Campus* Montes Claros.

Concluída a fase de licitação, prossegue-se com os procedimentos concernentes à formalização contratual que, de praxe, ocorre com a adequação do termo de contrato, elaborado a partir de modelo disponibilizado pelo CGU, e divulgado como anexo do edital da licitação. Após o preenchimento, que consiste em inserir, na minuta, os dados da licitante ganhadora do certame e os valores acordados pelas partes em sessão pública, e emissão de empenho pelo setor competente, o contrato é assinado pelas partes, dando início aos prazos e condições estabelecidos pelas cláusulas contratuais.

Após assinatura do contrato, é solicitada, ao diretor-geral, a emissão de portaria designando servidores, um como fiscal técnico titular e outro como substituto, para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto licitado. Também é referenciado o fiscal administrativo e gestor de contratos, que, como mencionado anteriormente, constituem a equipe fiscalizadora. A ocorrência da nomeação do fiscal somente após a assinatura do contrato, juntamente a alguns relatos de entrevistados e resultados da pesquisa documental indicam que não foi uma premissa do *Campus* Montes Claros a participação do fiscal de contrato desde o início do processo de contratação, especialmente na elaboração do Termo de Referência. Esse indicativo contraria o Acórdão 3.016/2015 do TCU – Plenário que recomenda a nomeação do fiscal antes da assinatura do contrato e que esse tenha participação em todo o processo de contratação.

A esse respeito, cabe esclarecer que mesmo sem a designação formal foi solicitada a sua participação no processo de contratação em momentos anteriores à emissão da portaria de fiscal, especialmente àqueles que apresentavam experiência e/ou conhecimento do objeto da contratação.

Ressalta-se que essas contratações têm uma representatividade expressiva, em termos financeiros para o *campus* estudado, conforme apresentado na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Valores anuais das contratações do IFNMG – *Campus* Monte Claros, liquidados entre 2012 a 2016.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total das contratações | 4.083.269,68 | 3.933.573,94 | 4.225.160,40 | 7.853.984,16 | 3.075.946,29 |
| Total dos serviços | 1.017.844,57 | 1.277.625,77 | 1.207.107,66 | 1.423.680,90 | 1.582.600,93 |
| Total dos serviços continuados | 987.632,74 | 1.120.727,52 | 1.179.559,57 | 1.343.292,86 | 1.502.614,70 |

Fonte: Serpro – Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI (2012; 2013; 2014; 2015 e 2016)

Em 2016, por exemplo, o IFNMG apresentou um custo total de R\$ 1.502.614,70 com compras e contratações, o que representa 55% de todo o seu gasto no ano. (SIAFI, 2016)

Diante desse dado quantitativo expressivo, e considerando ainda a relevância das atividades desenvolvidas pelos fiscais técnicos de contratos para o bom andamento das atividades organizacionais, foi estudada, neste trabalho, a atuação do fiscal técnico de contratos. Cabe esclarecer que não foram investigados para efeito deste estudo a atuação do Fiscal Administrativo e do Gestor de Contratos de trabalhar as informações sem que mantendo o sigilo dos entrevistados uma vez que para exercício de cada uma dessas funções é indicado um servidor que atua exclusivamente nessa função, como fiscal administrativo e Gestor de todos os contratos firmados pelo IFNMG- *Campus Montes Claros*.

Ainda sobre o levantamento de dados acerca dos contratos administrativos, obteve-se, com as características supracitadas, o total de dezessete (17) contratos, cujas execuções são acompanhadas por doze (12) fiscais técnicos¹⁸. Para a realização da entrevista, foram investigados e analisados aspectos como: perfil dos servidores envolvidos na fiscalização de contratos; percepção dos entrevistados quanto à relevância da fiscalização contratual; preparação dos agentes para o desempenho da fiscalização contratual; suporte à fiscalização contratual; as contribuições e as dificuldades da fiscalização de contratos no *Campus Montes Claros*.

Contudo, o foco da análise dos resultados das entrevistas bem como da análise documental foi voltado para encontrar respostas aos objetivos já apresentados nesta pesquisa.

4.1 Processos e mecanismos de fiscalização

Na busca pela compreensão do processo e dos mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos do IFNMG – *Campus Montes Claros* (primeiro objetivo específico), foi possível identificar, no que se refere à metodologia utilizada no processo para a fiscalização dos contratos daquele instituto que, a princípio, havia certa sobrecarga de atividades para alguns fiscais, posto que estes eram poucos para atender todas as demandas de fiscalização, em virtude

¹⁸ Há fiscais que acompanham a execução de mais de um dos contratos contemplados por este estudo.

de o quadro funcional ser restrito. E, ainda, muitos contratos eram concentrados na responsabilidade de servidores que, além do ofício inerente ao cargo ou função que executavam na instituição, tinham também a incumbência de fiscalizar a execução de objetos de contratos, muitas vezes, sem a devida preparação técnica para tal.

Esse fiscal era auxiliado pelo coordenador de compras, contratos e convênios que, além de todas as atribuições inerentes às fases iniciais da contratação, também respondia pela execução dos contratos, com respaldo, na maioria das vezes, apenas na atuação do fiscal.

Como consequência desse processo de fiscalização de contratos, em que havia o predomínio do acúmulo de tarefas, nem o fiscal tinha como referência uma pessoa com conhecimento aprofundado em relação à execução contratual, e nem o coordenador de contratos podia oferecer suporte técnico e até administrativo adequado aos fiscais de contrato da instituição, em decorrência das demais demandas do setor.

Após algumas tentativas de configuração de uma equipe fiscalizadora, claramente percebida pelas alterações de portarias de fiscais, o acompanhamento e fiscalização dos contratos no IFNMG – *Campus* Montes Claros é realizado, atualmente, por uma equipe composta por três agentes principais: o Fiscal Técnico, o Fiscal Administrativo e o Gestor de Contratos, conforme estabelece a IN nº 2/2008, alterada pela IN nº 06/2010.

Ressalta-se que, em geral, as contratações para entrega imediata (materiais) são fiscalizadas por representantes do setor de almoxarifado e patrimônio, que se encarregam de conferir as adequações do objeto entregue com as especificações contidas nos contratos ou Termos de Referências, já que a entrega direta, em muitos casos, não gera contrato, e demais documentos pertinentes, e, no caso de serviços não contínuos, é o servidor solicitante que, em muitos casos, detém o conhecimento específico, necessário à análise do objeto contratado.

Para acompanhamento dos serviços contínuos, são designados fiscais técnicos para cada contrato, considerando, sempre que possível, a relação entre o perfil do servidor e o objeto contratado.

Nessa nova formatação, o Gestor de Contratos e o Fiscal Administrativo são representados pelos mesmos servidores em todos os contratos, e desempenham as atribuições definidas pelo Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG, elaborado com base, principalmente, na IN 2/2008, alterada pela IN 06/2010. Já para o exercício da função de fiscal técnico, é designado servidor que exerce uma função “principal” na instituição e que, após

designação, passa a ter a responsabilidade de fiscalizar a execução de um contrato específico, ou seja, para cada contratação, é designado um servidor para acompanhar, tecnicamente, sua execução.

Essa configuração de equipe fiscalizadora contribuiu para melhorar o processo de fiscalização, diminuindo a sobrecarga de tarefas, o que foi também ratificado em relatos da maioria dos fiscais (75%), conforme trechos a seguir:

(...) eu vejo como positivo, porque são várias pessoas cuidando do mesmo assunto, são visões diferentes, são pessoas que estão ali para isso, para mim favorece, porque você tem pessoas específicas na dúvida, na dificuldade, nas ocorrências para recorrer, e eles também têm a quem recorrer, quando não compete a eles a resolução (...). (ENTREVISTADO 9)

A Inclusão das figuras do CG e do FA ajudou, e muito, porque o fiscal técnico (...) tem muitas atribuições (...) então, foi muito bom, porque desafogou, porque eu me preocupo com os prazos, mas sei que tem alguém que me dá esses suportes, que cuida de toda essa documentação, de elaborar uma minuta de Termo Aditivo, de preocupar com a parte da publicação, então ajuda bastante mesmo. (ENTREVISTADO 8)

Contribuiu também para padronização do fluxo de procedimentos, conforme observado na consulta aos processos administrativos. Contudo, ainda há fatores a serem trabalhados para alterar o desempenho do processo de fiscalização, conforme verificaremos adiante, quando será exposto o segundo objetivo específico proposto nesta dissertação, que tratou de identificar as dificuldades apresentadas pelos fiscais no exercício de suas funções.

Ainda sobre o primeiro objetivo, percebeu-se que os mecanismos que os fiscais utilizam para auxiliá-los na fiscalização da execução dos contratos são variados, não seguem uma padronização rigorosa de instrumentos para controlar as informações do processo. Por exemplo, identificou-se que alguns fiscais utilizam planilhas eletrônicas do aplicativo Excel, normalmente utilizadas como um *checklist*, para averiguações de atividades no cotidiano, tais como: verificações de requisitos necessários ao ateste de faturas, confrontações entre consumos e valores cobrados, ou com a finalidade exclusiva de controle de saldo, conforme relatos a seguir:

“sim, eu utilizo um *checklist*, feito em planilha do Excel, onde constam as documentações que as empresas têm que apresentar periodicamente, que vão sendo ticadas à medida que a empresa vai entregando.” (ENTREVISTADO 11)

“hoje sim, temos uma planilha do Excel que foi montada junto com a direção para poder controlar o saldo do contrato (...)”. (ENTREVISTADO 9)

“Temos uma planilha, (...) controlamos quanto foi gasto no mês e o saldo restante do contrato (...)” (ENTREVISTADO 5)

Outros fiscais já são auxiliados por programas específicos oferecidos pela empresa contratada, onde fazem o controle de todas as ações relacionadas aos serviços de contratados. Outros, sendo a minoria, não fazem uso de nenhum mecanismo de registro para auxiliá-los no controle das fiscalizações, conforme fala transcrita abaixo:

“Não utilizo não, o que eu faço é, quando as faturas chegam, eu pego por amostragem e confiro se (...) o valor cobrado está dentro do acordado”. (ENTREVISTADO 2)

Ora, para este último caso apresentado, a prática foi de encontro ao que nos ensina a teoria, posto que, Araújo e Rodrigues (2012) e Costa (2013) explicam que o registro de informações garante a manutenção de um histórico de qualidade dos serviços ou dos fornecimentos realizados e, ainda, que o registro dessas informações é fundamental para o bom êxito da fiscalização da execução dos contratos. Mas, de modo geral, o resultado da pesquisa demonstrou que houve o predomínio da utilização desses mecanismos para o bom êxito da fiscalização.

Ressalta-se que não foi mencionada pelos fiscais entrevistados a manutenção de um registro próprio de ocorrências, conforme determinam o art. 67, §1º da Lei 8666/93 e o item 1.2 i do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG. Dois dos entrevistados, após questionados sobre o registro de ocorrência, afirmaram possuir uma pasta onde são arquivados todos os documentos referentes as ocorrências relacionadas à(s) sua(s) fiscalização(es).

A esse respeito, Furtado (2007) esclarece que caberá ao representante da Administração responsável pela fiscalização da execução do contrato, anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando as ações necessárias à regularização das faltas ou defeitos observados, encaminhando as superiores o que ultrapassar a sua competência, conforme reza o art. 67 §1º da Lei de Licitações e Contratos.

Posto isso, identificou-se que o IFNMG *Campus* Montes Claros não possui um programa específico para auxiliar os fiscais no registro, controle e acompanhamento da fiscalização. E, embora o uso de mecanismos seja variado, observamos que a maioria dos fiscais utiliza as planilhas eletrônicas, que, segundo relato de um dos entrevistados, não se demonstram adequadas para controlar os serviços fiscalizados, conforme discorre a seguir:

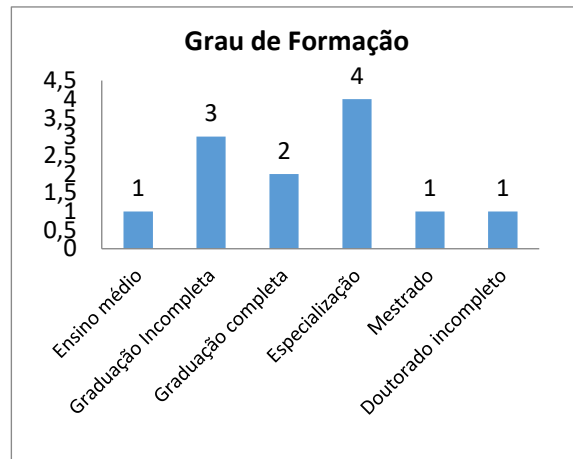
Infelizmente não temos um programa (...) específico para o acompanhamento, inclusive há uma deficiência muito grande nesse sentido (...) então só com esses programas aí que teríamos um acompanhamento mais fiel do cumprimento (...) utilizo, porém, um instrumento que não é o adequado, não é eficiente, que seria uma planilha do Excel. (ENTREVISTADO 8)

Cabe esclarecer, todavia, que a adoção de instrumento apropriado ao controle da execução contratual pode estar associado à complexidade do objeto, uma vez que percebeu-se haver casos de fiscais que utilizam planilhas eletrônicas e não encontram dificuldades no controle dos contratos fiscalizados, por se tratarem de contratos, cujo objeto é considerado simples, ou seja, embora a literatura indique a adoção de instrumentos de controle, com as características pré-definidas, isso talvez possa ser relativizado, já que para algumas fiscalizações deixar de considerar algumas características apontadas pela literatura não interfere no bom êxito da fiscalização, sobretudo quando se trata do acompanhamento de contratos sem muita complexidade, conforme será visto na próxima seção.

4.2 Dificuldades enfrentadas na fiscalização de contratos

Buscou-se, num primeiro momento, conhecer o perfil desses servidores fiscalizadores. Para tanto, dados levantados, como a formação profissional, o tempo de experiência na área de atuação foram importantes para traçar esse perfil, das quais obtivemos as características descritas a seguir:

Figura 2 – Formação dos servidores fiscalizadores



Fonte: elaboração própria. Pesquisa de campo. Montes Claros – MG, junho de 2017

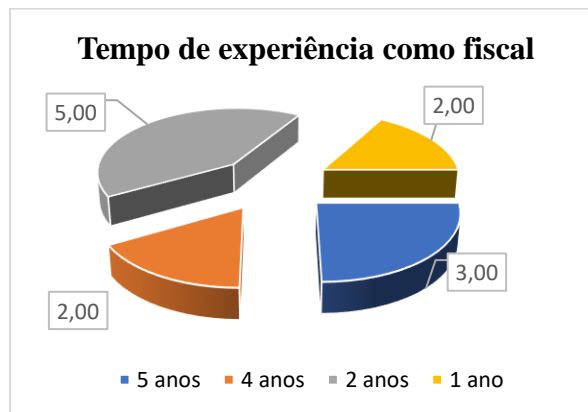
Nesta figura 2, somando o percentual do nível de graduação superior completa (16,67%) mais o percentual de especialização, mestrado e doutorado incompleto (49,99%), observa-se que 66,66% dos entrevistados têm formação universitária. Ou seja, a maioria dos servidores fiscalizadores possui bom nível de formação acadêmica, sendo quase a metade de servidores com titulação de especialização. Esse resultado representa um fator positivo, ao considerarmos que a formação é um contributo para o bom desempenho do servidor no exercício de suas funções de fiscalização dos contratos.

Quanto ao tempo de experiência na função de fiscal de contratos no IFNMG, percebeu-se, pela figura 2 que, representando quase 42%, a atuação da maioria dos servidores fiscais na execução dessa função é recente, sendo, no máximo, 2 anos completos, enquanto os mais experientes na área representam 25% desses fiscais.

Interessante resgatarmos, neste contexto, as afirmações de Tardif e Raymond (2000, p. 210), quando dizem que “o tempo surge como um fator importante para compreender os saberes dos trabalhadores, na medida em que trabalhar remete a aprender a trabalhar (...)”. Em outras palavras, ter tempo de experiência é exercer domínio sobre os saberes necessários à realização do trabalho. O contrário disso, possuir pouco tempo que executa uma função, como foi verificado neste estudo para a maioria dos fiscais contratuais, pode ser um indicativo de que esses servidores ainda não tenham se deparado com um volume considerável de situações

diferenciadas no desempenho de suas funções. Contudo, a cada dia, obtêm-se novas competências e novas atitudes em relação aos seus trabalhos. Conforme complementa Antonello *et al* (2007, p. 146) “as situações que surgem no cotidiano podem torna-se veículo para o desenvolvimento de um processo de aprendizagem”.

Figura 3 – Tempo de atuação do servidor na fiscalização de contratos



Fonte: elaboração própria. Pesquisa de campo. Montes Claros – MG, junho de 2017

Na tentativa de identificar a preparação dos agentes para o desempenho da fiscalização contratual examinou-se a percepção dos fiscais quanto à relevância da fiscalização para as instituições públicas, quanto ao conhecimento desses fiscais sobre a legislação específica que trata de contratos e quanto à preparação desses servidores para o exercício das atividades inerentes à função de fiscal de contrato, inclusive à participação dos mesmos em treinamentos e/ou capacitações.

4.2.1 Percepção dos fiscais de contrato quanto à relevância da fiscalização contratual

Quanto à relevância da fiscalização contratual, a maioria dos entrevistados (10) se manifestou consciente da importância do ato de fiscalizar, apontando, principalmente que esse acompanhamento é uma forma de controle, para garantir que a empresa contratada execute os serviços de acordo com o que foi contratualizado. A ênfase maior dos entrevistados foi dada à necessidade de cumprir a legislação, já que esta obriga a Administração a fiscalizar a execução

dos contratos por intermédio de um representante. Seguem considerações de alguns fiscais durante as entrevistas:

A importância que eu vejo está relacionada à questão da transparência, da legitimidade da atuação do órgão público na contratação, porque o processo ele é dividido, quem solicita, quem compra, quem paga e quem fiscaliza a prestação daquele serviço. Então é uma forma de controle (...), se está sendo prestado de acordo com o que foi contratado mesmo, se há algum erro, para corrigir esses erros, para estar comunicando essas falhas na execução desses serviços. (ENTREVISTADO 9)

“Eu acho que é uma questão de legalidade mesmo, e também uma questão de controle (...) se não tem ninguém para fiscalizar como é que vai ter um controle sobre isso, então acho que é mais para ter esse controle”. (ENTREVISTADO 5)

4.2.2 Conhecimento sobre a fiscalização contratual

O dinamismo da temática sobre contratos administrativos é marcado pelas constantes alterações na legislação e exige atualização permanente do fiscal. Esse precisa ser conhecedor das especificações relativas à execução do que está sendo contratado, além de estar ciente das suas responsabilidades.

Com base nessa afirmação, buscou-se entender o processo de capacitação e/ou treinamento dos fiscais e, verificou-se que muitos não se submeteram a treinamento ou capacitação para o exercício dessa atividade. Em outras palavras, não tiveram a formação ou instrução para se tornarem habilitados na função.

Nos resultados da entrevista efetuada junto aos servidores que atuam como fiscais no IFNMG – *Campus* Montes Claros, identificou-se que um considerável número dos fiscais de contrato alegou não terem sido submetidos a nenhum tipo de treinamento ou capacitação para exercerem as atribuições de fiscalização de contratos, conforme alguns trechos destacados a seguir:

“Não. Treinamento não, (...) foi repassado para nós algumas instruções da própria legislação acerca da fiscalização de contrato, as obrigações do fiscal, mas passou por escrito, não foi feito nenhum momento de treinamento”. (ENTREVISTADO 2)

A esse respeito, embora a literatura aponte a capacitação como uma premissa do fiscal para o bom desempenho da fiscalização, pesquisas apontam que é uma característica recorrente entre outras organizações públicas, a falta de treinamento ou capacitação dos fiscais de contratos.

Cabe destacar que alguns desses fiscais se demonstraram interessados em fazer uma capacitação, mas não tomaram nenhuma medida nesse sentido, conforme fala do entrevistado 9:

“Não. Nenhum tipo de treinamento nem antes nem durante. Se eu procurasse, teria. Se eu solicitasse a instituição, talvez teria autorizado, mas que tenham me procurado e falado, ó, você tem que fazer um curso, não foi me falado nada”. (ENTREVISTADO 9)

Neste caso, percebe-se um indicativo de falta de compromisso e/ou do reconhecimento da relevância da fiscalização por parte de alguns fiscais ou até mesmo da consciência de suas responsabilidades como servidor público, visto que se têm transferido para a gestão do órgão a total responsabilidade de capacitar os servidores para o exercício da fiscalização, quando esses também têm o dever de buscar qualificação para melhor desempenho de suas atividades.

A reivindicação por treinamento e capacitação não ocorreu, de acordo com os entrevistados, por motivos diversos como: a falta de tempo, por priorizar a função principal; não identificação com os cursos oferecidos, considerando o tipo de serviço fiscalizado ou o alto custo envolvido e falta de incentivo da instituição.

(...) ainda que eu ache importante, não houve capacitação na minha área não, assim não é por falta de interesse, por exemplo na fiscalização de (...) o problema é que nessa área que a gente está tem poucas capacitações (...) são poucas ofertas de capacitação nessa área(...) (ENTREVISTADO 10)

Alguns fiscais que manifestaram não terem sido submetidos a nenhum tipo de treinamento ou capacitação, declararam não ter interesse na capacitação por não fazerem parte de suas atribuições, considerando o cargo e função nas quais estão lotados. Vale destacar a fala de um dos entrevistados que, embora tenha manifestado o desinteresse na capacitação para fiscalização de contratos, reconhece a necessidade de haver treinamentos, conforme relato a seguir:

“(...) seria interessante, para a gente não precisar ficar ligando para quem sabe e pedindo informações, pedindo ajuda e dependendo do interesse e da boa vontade dos outros (...) que nem sempre a gente encontra.” (ENTREVISTADO 5)

Cabe observar aqui que há uma controvérsia entre os próprios fiscais acerca do incentivo da instituição para a capacitação profissional desses servidores fiscalizadores. Pois, houve relatos de fiscais entrevistados que afirmaram que a falta de capacitação não ocorre por falta de incentivo da instituição, mas por outros fatores externos como: a pouca oferta de capacitação específica para a área de atuação, a limitação de recurso financeiro, posto que os cursos oferecidos para algumas áreas são de alto custo, conforme fala do Entrevistado 8:

sim, há inclusive incentivo à capacitação (...) mas o recurso que vem para treinamento e capacitação é muito pequeno (...) e aí a gente fica muito refém dos cursos ofertados pela ESAF, que são cursos que giram em torno de 400 a 600 reais, em que nem sempre é ofertado o que a gente precisa (...). (ENTREVISTADO 8)

Reforçada pela fala do Entrevistado 10:

“De maneira geral, eu creio que sim, no meu caso eu preciso de capacitação, mas a gente vê a dificuldade de ter capacitação na própria área que você está atuando (...) eu vejo que há no *campus* esse interesse em capacitar(...)”. (ENTREVISTADO 10)

Considerando o incentivo a capacitação por parte da instituição e a disponibilidade de recurso destinado a esse fim, tem havido uma priorização, por parte dos servidores em realizarem treinamentos e capacitações voltadas ao exercício de suas atividades “principais”, sendo relegada a segundo plano a preparação para exercício da fiscalização.

No geral, os fiscais de contratos que fizeram treinamento para fiscalização contratual afirmaram ter sido submetidos a apenas uma capacitação, no início das atividades inerentes à atribuição. A esse respeito, assevera-se que, diante da complexidade e da dinâmica das legislações pertinentes à fiscalização contratual, considera-se importante que haja constância

nos debates relacionados ao tema, seja por intermédio de cursos, treinamentos, capacitações, reuniões, palestras, etc.

Fazendo uso das palavras de um dos entrevistados, que participou de treinamento antes do exercício da fiscalização contratual “um curso é insuficiente para assumir uma fiscalização, pois o conteúdo é muito extenso e carga horária limitada; além disso, a falta de experiência dificulta a assimilação das informações, embora seja importante para se ter uma noção do que é ser fiscal” (ENTREVISTADO 1).

Considerando que uma boa parcela dos fiscais não fez treinamento para fiscalização contratual, foi indagado, aos mesmos fiscais, qual foi o meio utilizado para serem instruídos para exercício da função. Com isso, obteve-se, como principais respostas, que as instruções para o ofício foram repassadas por outro servidor que exercia a fiscalização do contrato ou de contratações dos mesmos serviços em momentos anteriores ou que a aprendizagem ocorreu na prática, com o decorrer do tempo, “por tentativa, com erros e acertos”, como descreve um dos entrevistados: “Aqui vai sendo assim, por tentativa de erro e acerto, ai deu errado, ah não era desse jeito que deveria fazer”. (ENTREVISTADO 3)

Ressalta-se, a esse respeito do repasse de informações pelo fiscal anterior, que por ser uma instituição nova, muitas contratações não possuem antecedentes, e, por consequência, servidores com experiência na fiscalização de determinados serviços contratados pelo *campus*, ou com pouca experiência por terem exercido a função por pouco tempo.

Esse tipo de “capacitação” também pode estimular a manutenção de falhas e erros que, porventura, tenham sido cometidos pelo fiscal anterior. Enfim, considera-se importante que haja esse repasse, para uma familiaridade com o praticado e abstração das particularidades da contratação, mas não substitui um treinamento e o conhecimento da legislação. Este, aliás, é outro fator que tem sido relegado pelos fiscais, conforme apontam os dados da entrevista, em que 25% dos fiscais afirmaram ter um bom conhecimento da legislação que rege a fiscalização contratual, enquanto 67% desses alegaram não ter um conhecimento aprofundado da legislação e 8% afirmaram conhecer de forma superficial.

Neste estudo, ao apurar o resultado da entrevista com os fiscais, percebe-se que um percentual considerável desses fiscais entrevistados declarou não conhecer bem a legislação que rege a fiscalização contratual,

(...) não considero que eu conheço bem a legislação, na verdade não conheço, eu li o contrato que eles mandaram pra mim e aí, depois veio (sic) os termos, aí eu ficava, meu Deus o que será esse termo aditivo, (...) eu li o contrato eu sei aquilo que é mais importante, mas eu acho que está muito aquém daquilo que deveria ser. Em relação às atribuições eu li todas, não vou saber de cor, mas se precisar eu sei consultar e saber, mas dentro do meu contrato que é alguma coisa mais simples, eu sei que tem alguns fiscais que tem que saber toda a questão (...) em relação ao trabalhador, (...) e o meu não tem isso, graças a Deus, porque se tivesse eu não aceitaria, porque eu não tenho condições de ser fiscal de um contrato desse (...). (ENTREVISTADO 5)

“Não, sinceramente não. Acaba sendo uma falha minha enquanto fiscal de contrato, de não ter buscado mais informação, de estar buscando informação sobre isso (...)”. (ENTREVISTADO 9)

Observou-se, a partir desses posicionamentos, que alguns fiscais consideram suficiente para exercerem a fiscalização, apenas o conhecimento do teor do contrato, tendo em vista que 33% dos fiscais, quando indagados quanto ao conhecimento da legislação, esclareceram que o conteúdo dos contratos eles conhecem bem, que eles procuram entender as cláusulas contratuais, principalmente, em relação às obrigações da contratada.

Partindo dessa apuração, pode-se inferir que os fiscais não conhecem a legislação necessária para fiscalização. Por mais que esses fiscais busquem, pelo entendimento das cláusulas contratuais existentes, fica evidenciada a necessidade de aprofundarem-se na matéria, a fim de conseguirem desenvolver sua função de forma mais satisfatória e plena.

Alguns entrevistados (25%) afirmaram que vão obtendo conhecimento, à medida que os problemas vão surgindo, segundo o Entrevistado 1, devido ao acúmulo de funções, já que exercem outras atividades na instituição, conforme segue-se:

Ainda não conheço bem não, sempre consulto né, mas como a fiscalização é uma atribuição além das nossas atividades, né (...)eu não sinto que conheço completamente aquele contrato e nem a legislação geral da fiscalização, então eu posso falar, assim, que a gente vai conhecendo a medida que os problemas vão surgindo, é isso que eu sinto, que a busca desse conhecimento parte do problema, o que não deveria ser, mais é, em função de outras atividades que agente exerce dentro da instituição(...) (ENTREVISTADO 1)

Olha quando eu assumo o contrato eu procuro ler o contrato, se eu não conhecer o contrato não tem nem como fiscalizar né, então eu procuro ler, entender o contrato, eu sei que eu precisava conhecer mais, a fiscalização para ser eficiente tem que estar sempre lendo o contrato, não basta só uma leitura

mas assim, o que acontece é que quando as demandas vão aparecendo a gente vai recorrendo ao contrato, eu penso que fiscalizar e exatamente isso, nesse sentido eu acredito que sim. A legislação talvez precisaria ter mais acesso, procurar mais. (ENTREVISTADO 10)

Infere-se com isso que a fiscalização tem ocorrido, principalmente, sob um viés corretivo, contrariando ao que preceitua Alves (2004) e Ribeiro (2014), ao afirmarem que a prevenção é sempre menos onerosa, pois evita dissabores e eventuais prejuízos ao erário.

Dos que se declararam conhecedores da legislação (33% dos entrevistados), 25% faz referência apenas à Lei nº 8666/93 e à portaria de atribuições dos fiscais, e os outros afirmaram pesquisar muito e conhecer bem a legislação que rege a matéria fiscalização contratual.

No que se refere ao conhecimento das atribuições do fiscal, 33% disseram conhecer bem, devido à leitura das portarias de atribuições encaminhadas pelo Gestor de Contratos, ou pela leitura das cláusulas contratuais a esse respeito. Ressalta-se que um desses entrevistados tenha questionado a dificuldade de acompanhar as alterações, uma vez que estas são encaminhadas, sem deixar claro o que foi alterado, sendo necessário, para tanto, uma releitura geral da portaria, muitas vezes, para identificar uma mínima alteração.

Embora também tenham tido acesso às supracitadas portarias de atribuições, 25% dos entrevistados alegaram não possuir conhecimento das atribuições do fiscal, pois não consideram suficiente a leitura isolada dessas portarias; um dos fiscais acrescentou que há necessidade de uma capacitação nesse sentido, conforme transcrição a seguir:

“não, penso que não. Foi mandado para todos os fiscais a questão da legislação, até cheguei a ler mais, eu acho que não tenho um conhecimento suficiente não, a capacitação ajudaria”. (ENTREVISTADO 2)

Outro servidor que também reconhece não conhecer as atribuições do fiscal de contrato, não menciona o recebimento de tais portarias, e alega desconhecer ainda as responsabilidades e penalidades às quais se sujeitam os servidores que desempenham as atribuições de fiscal de contrato.

Não conheço a legislação, não conheço as atribuições do fiscal de contrato. Na época que eu fui imbuída de estar à frente desse contrato especificamente, eu passei a saber a respeito do que previa esse contrato somente, mais da

fiscalização como um todo, quais são as atribuições, as responsabilidades, as penalidades eu desconheço. (ENTREVISTADO 6)

Acredita-se que um fator importante que possa determinar a eficiência na gestão e execução de contratos públicos seja conhecer bem a legislação que norteia a temática das licitações públicas, contudo, outro fator de destaque, que também define o desempenho da fiscalização é conhecimento acerca do serviço contratado, ou seja, é imprescindível que o fiscal conheça bem as especificidades técnicas relacionadas ao objeto contratado.

4.2.3 Percepção dos fiscais de contratos acerca das fiscalizações

Neste momento, buscou-se conhecer a percepção dos servidores que atuam na fiscalização, no que se refere à percepção para fiscalização de qualquer contrato administrativo e quanto à fluidez na execução dos contratos, ou seja, se o andamento na execução dos contratos ocorre sem muitos obstáculos, em sua forma normal e habitual, sem entraves.

Apresentou-se a seguir os resultados obtidos com as respostas dos fiscais entrevistados, quando questionados se os mesmos se consideravam preparados para a tarefa de fiscalização contratual.

Do total de fiscais entrevistados 17% afirmaram estar preparados para a tarefa de fiscalização contratual. Sendo que quase todos atribuíram essa afirmação ao fato de terem experiência, devido ao tempo de fiscalização, conforme relatos de alguns entrevistados:

“(...) penso que, no geral, a segurança para fiscalizar um contrato você vai adquirindo com o tempo, com a experiência, com a familiarização com os contratos, entendendo como as empresas atuam (...)”. (ENTREVISTADO 10)

“(...) eu me sinto preparada, tem as dificuldades próprias da atividade, mas assim, tem um tempo que estou fiscal e sim, me sinto preparada (...) pela experiência que a gente vai adquirindo”. (ENTREVISTADO 1)

A maioria dos fiscais, em torno de 40%, declararam que estão preparados para fiscalizar os contratos nos quais atuam ou atuaram, porém, os contratos que esses fiscais, especificamente, fiscalizam são os contratos mais simples, não exigindo conhecimento aprofundado na

legislação e formação específica em relação ao objeto contratado. Essa afirmativa baseia-se na afinidade com o objeto contratado, embora, não se sintam preparados para fiscalizar a execução de outros tipos de serviços, conforme trechos da entrevista transcritos a seguir:

“(...) para esse contrato que fiscalizo me sinto preparado (...)”. (ENTREVISTADO 12)

“(...) no meu caso é um contrato simples, que exige menos de mim como fiscal, mas eu não me considero preparada para assumir um de maior complexidade”. (ENTREVISTADO 9)

Já 17% dos entrevistados têm dúvidas se sentem-se preparados ou não, pois disseram estar preparados em parte, sim e em parte, não. Esses entendem estar preparados com as questões técnicas, em virtude da proximidade entre a área de atuação e da formação acadêmica, mas se sentem despreparados quando precisam lidar com situações que exigem conhecimento jurídico e outras questões que, segundo o Entrevistado 9, seriam amenizadas “se houvesse capacitações frequentes”.

Em partes sim, em partes não. Eu acho que deveria haver mais treinamento acerca da fiscalização em si, das obrigações (...) como agente é fiscal de contrato que está relacionado a nossa área de atuação é bem mais fácil (...) para os colegas que, às vezes, são fiscais de contratos que não estão relacionados a sua área de atuação, aí eu acho que fica muito complicado (...) mas pela questão de não ter tido treinamento eu considero que não. (ENTREVISTADO 2)

Os outros 25% dos entrevistados foram enfáticos em afirmar que não se consideram preparados para a tarefa. E apresentaram, como principal argumento, a falta de conhecimento técnico e/ou de esclarecimentos da legislação regente, conforme falas transcritas a seguir:

Não, não estou preparada, eu li o contrato, acho que sei o que é mais importante, mas acho que ainda está bem aquém do que deve ser, tenho dificuldade para entender os termos... por exemplo, me mandaram uns aditivos e eu nem sei o que é isso (...). Então se me puserem para fiscalizar um contrato de maior complexidade eu não aceitarei, até por uma questão de aptidão. (ENTREVISTADO 5)

Eu acho que não, eu penso que se tem uma regulamentação a respeito disso, que eu nem sabia que tinha, deve requerer talvez algumas competências que não é só o que eu fazia, que era receber uma nota e pagar, receber uma nota e pagar..., eu penso que deve ser pra além disso né, então se pensar nessa

perspectiva eu acho que eu não tenho uma preparação, principalmente por ser algo que foge da minha competência, da minha expertise, da minha área de conhecimento, e aí aliado a isso não se teve uma capacitação pra tomar frente disso, então eu não me sinto preparada, eu tenho dúvidas, que as vezes a própria instituição não consegue sanar, e aí eu penso que eu vou fazendo, as vezes, inclusive de forma improvisada por conta dessa questão, de talvez não ser atribuída a uma pessoa que tenha um perfil ou um conhecimento na área. (ENTREVISTADO 6)

Com base nos relatos dos entrevistados, percebeu-se que a realidade para a fiscalização na execução dos contratos no IFNMG – *Campus* Montes Claros, no quesito conhecimento prévio e atualização de informações legislativas, é demonstrada de forma diferente, em comparação ao que é apresentado na literatura, pois esta elucida que a fiscalização dos contratos administrativos exige do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências.

Importante ressaltar nesta seção que o que é percebido como diferente e até como uma dificuldade apresentada pelos fiscais é o fato de não dominarem plenamente a legislação pertinente aos contratos administrativos. Não se avalia aqui como insuficiente a execução das atividades de cada fiscal de contratos, porque, para estas atribuições, eles cumprem bem o que lhes é proposto.

Sobre a percepção do fiscal quanto à fluidez do contrato, ou seja, quando um contrato público segue seu percurso normalmente sem obstáculos no andamento de cada etapa do processo, obtiveram-se os seguintes resultados por meio das entrevistas:

Como respostas afirmativas sobre essa fluidez na execução dos contratos, obteve-se que a maioria (75%) dos fiscais entrevistados consideram que as empresas contratadas, em geral, cumprem com suas obrigações contratuais. Já outros, representando mais de 20%, apontaram algumas falhas e obstáculos no cumprimento dos contratos, como, por exemplo, demora na apresentação de faturas e de documentações e/ou na solução de pendências diversas. Alguns fiscais entrevistados, que não consideram que a execução dos contratos esteja fluindo de forma satisfatória, apontam o descumprimento da empresa contratada de várias obrigações contratuais, sendo que um desses fiscais acrescenta, como dificuldade enfrentada na fiscalização de contrato, a dificuldade de comunicação com a empresa contratada, morosidade por parte da contratada em responder e atender as solicitações, excesso de burocracia para o cumprimento do contrato. E outro fiscal entrevistado atribui o entrave, principalmente, à morosidade por parte da empresa na execução dos serviços.

Essa afirmação vem confirmar a observação feita por esta pesquisadora quanto à análise dos processos, em que maior parte das ocorrências estão relacionadas à demora na apresentação de documentos e, até mesmo, de manifestação das empresas quando solicitadas. A esse respeito, observou-se uma aparente resistência à penalização, visto que, em muitos processos, não constam documentos que mencionam a aplicação de penalidades às empresas infratoras.

Soma-se a esse apontamento, o fato de que a maioria dos fiscais entrevistados informaram não ter havido situação em que os mesmos perceberam necessidade de se aplicar alguma penalidade às empresas contratadas, e ao fato de que alguns fiscais consideraram penalização as notificações dirigidas às empresas, e até a “não renovação contratual”, conforme relato a seguir:

(...) devido à reincidência de falhas, a empresa foi várias vezes notificada, mas eles voltaram a incorrer nos mesmos erros (...) foi deixado de renovar o contrato, e a não renovação do contrato acho que é a maior penalidade que pode se aplicar. (ENTREVISTADO 3)

4.2.4 Análise do suporte à fiscalização contratual

Um quesito de fundamental influência na execução dos contratos e, conseqüentemente, na fiscalização desses é o suporte dado pelos documentos precedentes, como o Edital, Termo de Referência, Projeto Básico e Termo de Contrato. Um fator positivo que pode ser constatado, a partir de consulta aos autos dos processos administrativos, é que há uma padronização desses documentos, tendo em vista que são adequados a partir dos modelos elaborados e disponibilizados pela CGU.

Mas, para que esse suporte seja de fato efetivo, faz-se necessário que esses documentos sejam bem elaborados/adequados, no sentido de oferecer respostas a todas as ocorrências de possível previsão, relacionadas à contratação em questão.

Nesse sentido, buscou-se, pelas entrevistas, conhecer a opinião dos fiscais de contratos e obteve-se que alguns (5) entrevistados consideram falhos os documentos, como editais e contratos, por apresentarem lacunas que dificultam a atuação dos fiscais, por falta de informações e/ou esclarecimentos, quanto ao procedimento adequado em determinadas situações, conforme transcrições de trechos das entrevistas a seguir:

“muitas vezes, a gente detectou problemas e recorreremos ao edital e ao contrato e eles não nos ajudaram”. (ENTREVISTADO 1)

O entrevistado 5 afirmou ter havido a necessidade de cobrar da empresa o cumprimento de providencias que favoreceriam o desempenho da contratação, porém isso não pode ser feito por não ter sido previsto na documentação pertinente à contratação.

Cabe invocar aqui a abordagem da racionalidade limitada de Simon¹⁹, que afirma que a capacidade de predição é limitada pelo dinamismo e complexidade dos sistemas, cabendo nessas situações a avaliação da necessidade de realização de acordos e/ou revisão dos documentos, tendo em vista que os contratos podem ser alterados, inclusive unilateralmente, em benefício do cumprimento adequado do objeto contratado e conseqüentemente do interesse público.

Quatro fiscais afirmaram que a documentação inerente aos contratos para os quais atuam como fiscais atendem a todas as ocorrências, uma vez que sempre que recorreram aos referidos documentos, esses atenderam às suas necessidades, conforme transcrito abaixo:

(...) pelo menos, com os contratos que eu trabalhei, eu acredito que a documentação é suficiente. Basicamente o que eu precisei de consultar foram questões de valores e, às vezes, os serviços que o contrato previa, e estavam sempre bem descritos no contrato. (ENTREVISTADO 2)

Dos entrevistados, três não souberam responder a esse questionamento; segundo um dos entrevistados, pela dificuldade de interpretar os termos editalícios e os outros, por falta de conhecimento do teor dos documentos, conforme transcrição a seguir:

Eu não conheço os editais, dos contratos que fui fiscal, eu sabia das informações básicas, mas a leitura minuciosa do edital, para eu saber que eu deveria seguir os editais, eu não sei nem te responder, pois sobre os que eu fiscalizei, por exemplo, eu não li todo, nem sabia o que previa o contrato, assim as miudezas, sabia o básico (...). (ENTREVISTADO 6)

“(...) não sei te falar, porque pela simplicidade do meu contrato, eu não tive necessidade de recorrer a esses documentos”. (ENTREVISTADO 12).

¹⁹ Simon, H.A. (1986) "Racionalidade em psicologia e economia". Journal of Business, vol. 59.

A situação exposta pode indicar a necessidade de revisão dos documentos referentes às contratações, especialmente, em relação às peculiaridades dos contratos mais complexos. Nesse sentido, entende-se pertinente a participação do fiscal de contrato, que poderá contribuir com conhecimento prático acerca das contratações.

Outro fator essencial à garantia do bom êxito nas fiscalizações contratuais, de acordo com a maioria dos estudiosos da área, é o suporte oferecido pela manutenção de um manual de fiscalização atualizado.

Esse quesito, aparentemente, é atendido pelo IFNMG, por meio da divulgação, no sítio eletrônico, do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, publicado no ano de 2015, em que constam conceitos, exigências legais e atribuições dos agentes responsáveis pela fiscalização dos contratos, considerando as determinações estabelecidas por legislações recentes.

Percebe-se, todavia, conforme resultados da entrevista, que a maioria dos entrevistados não costuma recorrer ao manual de fiscalização de contratos para sanarem suas dúvidas.

A grande incidência de fiscais que não recorrem ao Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos pode ser justificada pela falha no meio utilizado para divulgação desse manual, tendo em vista que alguns respondentes alegaram desconhecimento da existência do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG.

Dentre os fiscais entrevistados, que responderam que costumam recorrer ao manual em casos de dúvidas, um deles afirmou que nem sempre esse documento atende as suas necessidades, enquanto os outros afirmaram que o manual atende às suas expectativas no sentido de oferecer respostas a seus questionamentos acerca da fiscalização dos contratos. Ressalta-se, todavia, que um desses últimos entrevistados esclareceu que precisou recorrer pouquíssimas vezes ao manual, em virtude da simplicidade do objeto por ele fiscalizado.

4.2.5 Dificuldades para assumir a fiscalização de contratos

Para uma melhor compreensão das próximas análises dos resultados, é importante explicar que os servidores públicos, antes de executarem o ofício da fiscalização, primeiro são designados, ou, pode-se dizer, são convocados por meio de portarias para atuarem na fiscalização de contratos administrativos. Ocorre que, em alguns casos, fiscais que não possuem

formação acadêmica em determinada área de conhecimento, que o objeto do contrato exige, são convidados a se comprometerem com tais contratos, possivelmente justificado pela ausência de servidor com competência técnica específica e até pelo restrito quadro funcional, que, aliás, pode justificar, ainda, o fato de um servidor público atuar como fiscal em mais de um contrato.

Com base no exposto, buscou-se conhecer se há dificuldade por parte do servidor público em aceitar ser fiscal de contrato no IFNMG – *Campus* Montes Claros.

Quando questionados os servidores fiscais se houve da parte deles alguma dificuldade em aceitar a atribuição de fiscal de contratos, seja esse contrato atual ou que já fiscalizaram, 58% dos entrevistados declararam não terem tido dificuldades em aceitar a fiscalização, conforme se segue:

“Não, eu não encontrei não, assim como eu já tinha sido fiscal de outros contratos então eu não senti dificuldade não”. (ENTREVISTADO 4)

(...) tecnicamente eu não tive dificuldades (...) o fato de esse último contrato estar relacionado a minha área de formação favoreceu a minha atuação como fiscal, porque o que a gente cobra tecnicamente já faz parte de sua profissão né, então a gente já sabe bem o que tem que ser cobrado (...). (ENTREVISTADO 1)

A ausência de dificuldade para aceitar a atribuição de fiscal de contrato, apontada pelos entrevistados, foi atribuída ao fato de que os serviços fiscalizados se relacionavam harmoniosamente à função do setor em que atuam na instituição, e/ou à sua formação acadêmica, bem como ao fato de esses servidores já terem sido fiscais de contratos anteriormente, conforme tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Justificativa para a ausência de resistência em aceitar a fiscalização de contrato

| Não houve resistência em aceitar a fiscalização desse contrato devido a: | Frequência |
|---|-------------------|
| Compatibilidade da função principal com o objeto contratado | 25% |
| Compatibilidade entre a formação acadêmica e o objeto contratado | 16,5% |
| Experiência como fiscal de contratos | 16,5% |

Fonte: elaboração própria. Pesquisa de campo. Montes Claros – MG, junho de 2017.

Percebeu-se, todavia, que há um considerável número de fiscais, representando 42%, que encontraram dificuldades em aceitar a atribuição de fiscalização dos contratos, conforme transcrições de trechos da entrevista a seguir:

Eu tive dificuldade porque, no primeiro momento, como ocorreu dessa maneira, eu fiquei muito revoltada, porque eu não fui avisada (...) Em relação ao último, não me foi colocado que eu tinha a opção de aceitar, me falaram que era um serviço prestado pelo setor e que tem a ver com o setor, (...), eu cheguei a questionar, que isso não era uma atribuição específica do meu cargo, isso qualquer um pode fazer (...) (ENTREVISTADO 6)

Eu não tive a oportunidade de aceitar, quando a gente perguntava de forma informal, a mais qualquer servidor público tem que aceitar, eu não penso que é bem assim, talvez realmente tenha alguma regulamentação a respeito disso, mas eu acho que cabe a quem está à frente da gestão pensar a questão do perfil, pensar também na perspectiva do outro, o que o outro está te apresentando com relação a perfil, a disponibilidade, fazer na instituição um levantamento de quem já tem fiscalização de quem não tem, pensar todas essas questões, e no meu caso não foi pensado nem proposto. (ENTREVISTADO 9)

As principais dificuldades apontadas por esses foram a incompatibilidade entre a função na instituição e o objeto fiscalizado, o desconhecimento da legislação que rege a fiscalização de contratos, o fato de atuarem a pouco tempo de exercício na instituição, a falta de conhecimento técnico do objeto fiscalizado, a falta de comunicação prévia à designação para a atribuição de fiscal e o fato de assumir a fiscalização de contrato que já estava em andamento.

4.2.6 Fatores que dificultam a fiscalização contratual

Ainda sobre as dificuldades dos fiscais, enfrentadas na execução dos contratos administrativos, foram mencionados alguns fatores internos e externos, os quais serão sumarizados no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual

| Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual |
|---|
| Falta de suporte, falta de uma pessoa de referência a quem recorrer |
| Falta de capacitação |

| |
|---|
| Acúmulo de funções/falta de definição de um horário específico para se dedicar exclusivamente à fiscalização contratual |
| Falta de autonomia |
| Formação ou cargo diverso dos serviços fiscalizados |
| Falta de conhecimento da área do contrato |
| Falta de comunicação prévia e de transparência quanto ao critério de seleção de servidor para fiscalizar |
| Imposição para assumir a atribuição |
| Resistência dos usuários em formalizar as reclamações |
| Falta de conscientização da responsabilidade da função, (tanto do fiscal quanto das demais pessoas) |

Fonte: elaboração própria.

A esse respeito da falta de suporte ou de uma pessoa de referencia a quem pudessem recorrer, alguns fiscais entendem que já está sendo resolvido com a nova configuração de equipe fiscalizadora.

Os fatores internos mais mencionados pelos fiscais foram: a falta de capacitação; a formação ou cargo diverso dos serviços fiscalizados e a imposição para assumir a atribuição de fiscalizar contratos, sobre os quais, destacam-se algumas falas a seguir:

(...) falta capacitação (...) porque tem que ser uma preocupação, principalmente do ordenador de despesas, por que afinal de contas (...) a fiscalização cometa algum erro, ele vai responder, mas quem responde mesmo é o ordenador de despesas (...) então tinha que ser prioridade, o pessoal tinha que ter mais consciência disso e investir mais em capacitação. (ENTREVISTADO 8)

E sempre levando em conta a questão do diálogo e não da imposição sabe, de divulgar de colocar as perspectivas, não houve nenhum momento colocado a mim, por exemplo, você está sendo indicada por causa disso, da gestão, por exemplo, me mostrar que isso é feito de forma proporcional entre os servidores da instituição, que são pensadas essas questões. Se eu conseguisse identificar que isso tudo é analisado antes de me colocar na fiscalização de contrato eu teria, talvez um outro posicionamento, eu não me inquietaria tanto, não ficaria tão contrariada com essa situação, mas eu não consigo enxergar isso aqui dentro (...) e a gente sabe que isso ai acaba por interferir também outras relações, inclusive nas relações pessoais, relações de trabalho, uma vez que uma coisa implica na outra né, até na forma da qualidade do seu trabalho, de motivação para trabalhar isso tem uma implicação seríssima em todos os âmbitos na verdade. (ENTREVISTADO 6)

Percebe-se aqui um paradoxo vivido pela Gestão das Instituições públicas, que devem indicar para fiscalização de contato aquele servidor que seja adequado para fiscalizar determinado contrato, em termos de qualificação e/ou afinidade com o objeto ou, caso inexista esse servidor, aquele que a gestão entenda ter maior capacidade de executar adequadamente a fiscalização em questão e ainda administrar os conflitos advindos da insatisfação do servidor indicado.

Quanto aos fatores externos que interferem no processo de fiscalização contratual, os principais apontados pelos fiscais entrevistados foram:

Quadro 3 - Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual

| Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual |
|---|
| Falta de clareza, rigidez e/ou brechas da legislação |
| Morosidade das empresas na apresentação de documentos |
| Cultura das empresas em querer levar vantagem sob o governo |
| Falta de esclarecimento das empresas quanto ao seu papel e/ou quanto ao papel do fiscal |
| Dificuldade de acesso aos representantes da empresa |

Fonte: Elaboração própria.

A falta de clareza e/ou as brechas da legislação que rege a matéria foram apontados, pelos fiscais de contratos, como sendo os fatores externos que mais interferem no desempenho da fiscalização contratual. De acordo com o comentário do Entrevistado 7, a legislação no Brasil é formulada de forma que “deixa muita margem para dúvidas interpretações”, reforçado pelo relato de outro entrevistado, transcrito abaixo:

talvez um fator a se considerar como externo, é a forma como a regulamentação a respeito dessa temática é feita(...) porque quem está à frente dessa política, dessa legislação poderia ter formulado de forma mais clara, quando se fala a respeito da fiscalização, quem indicar, deixar claro que tem que ter um perfil, o que o gestor deve fazer pra poder atribuir as funções pra os servidores , talvez na verdade até tenha, eu estou falando no caso de não ter porque eu também não conheço, mas o discurso que se é reproduzido aqui e foi reproduzido a mim, é tá na legislação, que servidor tem que fazer, independente de querer, enfim então, se for de fato isso, o que eu penso que é externo a instituição porque não foi feita aqui, é se repensar se de fato for dessa forma. (ENTREVISTADO 6)

Seguidos da problemática relacionada à legislação regente, os fatores externos mais referenciados pelos fiscais foram: a falta de esclarecimento das empresas quanto ao seu papel e/ou quanto ao papel do fiscal e a morosidade das empresas na apresentação de documentos, sobre as quais argumenta o Entrevistado1:

A morosidade por parte das empresas na regularização e apresentação dos documentos, o que gera muito estresse; a falta de esclarecimento das empresas, porque elas têm que entender que o fiscal está representando a instituição, muitas vezes eles confundem, consideram o fiscal chato, por cobrar o cumprimento do contrato (...) E ainda a falta de informações e de conhecimento necessário ao exercício da função do preposto, isso também dificulta. Consequentemente, tem erros de execução contratual. (ENTREVISTADO 1)

Este fator apontado, somado à dificuldade de acesso aos representantes das empresas, que foi o terceiro fator mais referenciado pelos fiscais, como dificultador da fiscalização contratual, confirma os apontamentos realizados a partir de consulta ao processo, no qual se identificaram ocorrências relacionadas à morosidade das empresas na apresentação de documentos necessários à continuidade dos procedimentos relativos à execução contratual.

Para tanto, buscou-se conhecer, a partir de consulta aos processos administrativos de contratação de serviços continuados, referente a contratos firmados no período de 2012 a 2016, as principais ocorrências que exigiram ação não corriqueira do fiscal de contrato.

4.3 Análise das ocorrências na execução dos contratos do *Campus Montes Claros*

Dessa investigação, das principais ocorrências durante o processo de execução da fiscalização dos contratos administrativos foi possível extrair que, para elaboração dos documentos relativos à contratação, como editais, termos de referência e contratos, são adotados os modelos divulgados pela AGU, o que pode implicar em fator positivo, tendo em vista, principalmente, a padronização dessa documentação.

Identificou-se, em várias situações, o controle efetivo do fiscal de contrato, como por exemplo, em relação ao saldo, para o qual tem-se tomado as devidas providências para que não seja extrapolado, ou comunicado tempestivamente ao servidor competente para medidas necessárias.

Outro ponto positivo que pode ser extraído da consulta aos processos foi a aparente evolução em relação ao início dos procedimentos para prorrogações contratuais. Observou-se

um controle maior sobre essa questão, no qual os procedimentos têm sido iniciados em tempo hábil para efetivação da renovação ou nova contratação, enquanto nos processos mais antigos, o momento em que ocorriam os primeiros passos para as renovações não favorecia o andamento normal dos procedimentos para renovação ou nova contratação, se necessária.

Já com foco voltado para a identificação das ocorrências, com vistas a responder ao objetivo supramencionado, foram apontadas algumas vulnerabilidades presentes nessas situações, conforme demonstrado no quadro 4:

Quadro 4 – Eventos observados nos processos administrativos.

| Categoria | Eventos observados | Tipo de contrato/complexidade |
|-------------------------------------|---|--------------------------------------|
| Conformidade | - Falta de documentação - Despreparo técnico | Alta/Média/baixa |
| Legalidade | - Não aplicação de sanções | Alta |
| Resultado – desempenho dos serviços | - Atrasos - Qualidade dos serviços | Ata/média |

Para evitar que essa seção ficasse exaustiva, elencou-se, para análise apresentada no Quadro 5, as principais ocorrências²⁰, identificadas nos processos administrativos referentes às contratações de serviços de natureza continuada, firmados no período de 2012 a 2016, autuados no IFNMG – *Campus* Montes Claros:

²⁰ Para efeito desse estudo, considerou-se como ocorrências as situações que interferem no andamento normal da execução dos contratos, sendo que as principais ocorrências, aquelas que apresentaram maior frequência nos processos de contratações de serviços de natureza continuada, firmados no período de 2012 a 2016.

Quadro 5 – Principais ocorrências na execução dos contratos do IFNMG – *Campus Montes Claros*

(continua)

| OCORRÊNCIAS | PROVIDÊNCIAS | OBSERVAÇÕES | PROCEDIMENTO LEGAL |
|---|---|--|--|
| Atraso na entrega de documentação necessária ao ateste de nota ou pagamento | <p>Notificação à empresa contratada, solicitando regularização e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento.</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p> | <p>Percebe-se o não cumprimento do prazo estipulado. Ressalta um caso em que a empresa continuava irregular mais de um mês depois da notificação, que estipulou prazo máximo de 5 dias para regularização. Na maioria das ocorrências, a documentação é anexada ao processo sem informação de data de apresentação pela empresa.</p> | <p>1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 e da Lei nº 10.520, de 2002, a Contratada que:</p> <p>1.1. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;</p> <p>(...)</p> <p>1.2 A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:</p> <p>1.2.1. advertência;</p> <p>1.2.2. multa;</p> <p>1.2.3. suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão(IFNMG) ou entidade Contratante, pelo prazo de até dois anos;</p> <p>1.2.4- impedimento de licitar e contratar com a União com o consequente descredenciamento no SICAF pelo prazo de até cinco anos;</p> <p>1.2.5- declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública;</p> <p>(...)</p> <p>2. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à Contratada, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999.</p> <p>2.1. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.</p> <p>2.2. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.</p> |
| Reclamação dos usuários quanto a qualidade dos serviços prestados | <p>Notificação à empresa contratada, solicitando regularização e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento.</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p> | <p>Visualiza-se uma atuação ativa do fiscal, no sentido de conhecer e exigir da empresa o cumprimento de obrigações firmadas em contrato. Contudo, essas ocorrências talvez indique a necessidade de maior acompanhamento do cumprimento pela contratada, após a notificação, tendo em vista que em alguns processos foram identificados documentos que indicam a permanência de irregularidades notificadas, e, outros casos, ausência de documentos que comprovem seu cumprimento.</p> | <p>(...)</p> <p>2. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à Contratada, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999.</p> <p>2.1. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.</p> <p>2.2. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.</p> |
| Parecer favorável à renovação contratual com empresa que ainda está com restrição | <p>Emissão de parecer do fiscal técnico manifestando-se favorável a renovação do contrato, embora tenha havido ocorrências para as quais foi procedida a notificação e consequente penalização da empresa</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p> | <p>Visualiza-se nessa situação, uma atitude arriscada dos fiscais de contrato, ao apresentar parecer favorável à renovação contratual com empresa que possivelmente se encontrava em situação irregular frente as suas obrigações como contratada, já que há documentos que comprovem a regularidade da empresa.</p> | <p>(...)</p> <p>2. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à Contratada, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999.</p> <p>2.1. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.</p> <p>2.2. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.</p> |

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>Empresa Restrição no SICAF</p> | <p>Solicita da empresa regularização do SICAF; Comunica ao Ordenador de Despesas, solicitando autorização para pagamento, que é realizado após autorização. Solicita notificação à empresa para regularização das pendências.</p> | <p>Percebe-se o cuidado de não realizar pagamento sem apresentação de SICAF válido ou autorização do Ordenador de Despesas. Todavia, há casos em que a regularização não é comprovada em processo, ou seja, não se sabe se a empresa regularizou a situação após a notificação. Identificou-se ainda, casos em que a mesma empresa foi notificada em diversas ocasiões a regularizar o SICAF, caracterizando reiteração de faltas.</p> | <p>I – Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deve-se providenciar a sua advertência, por escrito, no sentido de que, no prazo de cinco (5) dias úteis, o fornecedor regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa; (...) IV – Persistindo a irregularidade, a Administração deverá adotar as medidas necessárias à rescisão dos contratos em execução, nos autos dos processos administrativos correspondentes, assegurada à contratada a ampla defesa; V – Havendo a efetiva prestação de serviços ou o fornecimento dos bens, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão contratual, caso o fornecedor não regularize sua situação junto ao SICAF; VI – Somente por motivo de economicidade, segurança nacional ou outro interesse público de alta relevância, devidamente justificado, em qualquer caso, pela máxima autoridade do órgão ou entidade contratante, não será rescindido o contrato em execução com empresa ou profissional inadimplente no SICAF. (IN 02/2010 e alterações) e Cláusulas Contratuais.</p> <p>São motivos para a rescisão do presente Contrato, nos termos do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993: VII- o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993;</p> |
| <p>Análise das planilhas de custos e formação de preço*</p> | <p>É solicitado a vários atores a análise das planilhas de formação de preços. Aplicação de penalidade: NÃO</p> | <p>Há um indicativo de confusão quanto à responsabilidade em relação à análise das planilhas de formação de preço, ou de ausência de pessoa com preparação técnica para essa função.</p> | <p>O Manual do IFNMG apresenta como critério para revisão e repactuação, a avaliação de cada item que compõe a planilha de custos e formação de preços para determinar sua variação e impacto proporcional no preço total praticado. Entretanto não foi identificado nesse, ou em outra normativa, regulamentação que defina de quem é a responsabilidade pela análise das planilhas de custo e formação. Contudo o procurador federal do IFNMG recomenda em seus pareceres que essa análise seja realizada pelo contador ou outra pessoa com qualificação técnica.</p> |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Atraso no pagamento de aluguel ** | Notificação à empresa, solicitando regularização e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento. | Observou-se nessas situações que os recolhimentos de multas eram devidamente cobrados, conforme regulamenta os documentos precedentes da contratação. Ocorre que, pode-se perceber a ocorrência de vários documentos notificando a empresa a quitar os seus débitos em relação à contratação, ou seja, reincidentes notificações, nas quais previa as penalidades as quais as empresas se incorriam em caso de não cumprimento da notificação inclusive em caso de reincidência na infração. | A concessionária pagará à concedente até o 10º (décimo) dia do mês subsequente ao vencimento, um valor mensal (...) referente aos custos com aluguel (...) O atraso no pagamento do valor ensejará a aplicação de multa de 10% (dez por cento), correção monetária e juros de 1% (um por cento) ao mês, calculado “pro rata die”, incidentes sobre o valor em atraso. |
| | Aplicação de penalidade: NÃO | | São motivos para a rescisão do presente Contrato, nos termos do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993: VII- o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993; |
| Atraso na apresentação de garantia contratual | Correspondências eletrônicas e notificações à empresa, solicitando apresentação da garantia e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento. | Percebeu-se que em várias ocorrências a garantia contratual foi apresentada fora do prazo estipulado na notificação. Contudo não foram identificados casos que ultrapasse o limite estabelecido por lei para rescisão contratual. | O atraso superior a 30 (trinta) dias para apresentação da Garantia Contratual válida, autoriza a Contratante a promover a rescisão deste Termo de Contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõem os incisos I e II do art. 78 da Lei 8666, de 1993 |
| | Aplicação de penalidade: NÃO | | |

Fonte: elaboração própria. Pesquisa de campo. Montes Claros – MG, junho de 2017.

* processos referentes à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra

**processos referentes a concessões de espaço físico para exploração comercial.

Da análise das ocorrências elencadas, pode-se perceber que há uma percepção de resistência à aplicação de sanções às empresas infratoras ou o desconhecimento da legislação que rege a matéria, tendo em vista que parte das ocorrências seriam passivas de penalização, considerando, principalmente, a questão do cometimento reiterado de faltas na execução do contrato, para o qual o art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, considera motivo para a rescisão contratual.

A respeito das penalidades previstas por lei, percebeu-se, a partir da consulta aos processos, e até mesmo na fala dos próprios fiscais, que muitos entendem que a notificação é uma penalidade. Alguns dos fiscais que afirmaram ter sido penalizada a empresa, estavam, na verdade, referindo-se à notificação dirigida à empresa, no qual é cobrada a regulamentação dessa, em conformidade com as cláusulas contratuais e/ou com a legislação.

Ainda considerando a questão da resistência à aplicação de penalidades, essa pesquisadora entende que pode ser também atribuída à burocracia ou custo presente nesse processo, que poderá, a depender do tipo de sanção, levar a Administração a recorrer a nova licitação e inclusive a permanecer, até a conclusão desse novo processo, sem a prestação desses serviços e considerando que, conforme afirma Girth (2014), o gestor público pode não estar disposto a sancionar o contratando pelo desempenho insatisfatório preferindo optar por mecanismos informais ou até mesmo ignorar o problema.

A aparente ausência de pessoa qualificada para a análise das planilhas de formação de preço pode ratificar a necessidade de capacitação apontada pelos fiscais, inclusive, como principal fator que interfere no desempenho da fiscalização no *campus* estudado.

Outro fator apontado pelos fiscais como dificultador do processo de fiscalização é a falta de esclarecimento das empresas quanto ao seu papel e do fiscal de contratos; isso pode ser confirmado pela morosidade na apresentação de documentos e de manifestação quando solicitada pelo fiscal; pelos constantes apontamentos de restrições no SICAF e pelas reclamações realizadas por usuários dos serviços prestados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve, como objetivo geral, identificar fatores relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos do IFNMG no *Campus* Montes Claros/MG. Como se observou, a qualidade das aquisições de bens e contratações de serviços públicos pode impactar positiva ou negativamente no desempenho organizacional. Qualidade essa que se define pela maneira como acontece o controle e o acompanhamento das compras e contratações públicas. Estas, por sua vez, ocorrem no setor público por meio de processo licitatório que, se concluído com sucesso, produz um contrato administrativo, que confere, às instituições públicas, autonomia para modificar, rescindir, fiscalizar e aplicar sanções aos contratados que descumprirem o contrato, sempre com foco no interesse público.

Com isso, evidencia a função da fiscalização, que tem como finalidade garantir o cumprimento do objeto licitado, em conformidade com os termos contratuais e com foco na economicidade. Contudo, as atividades inerentes às contratações realizadas pelos órgãos públicos apresentam grandes volumes de especificidades, que fazem com que a fiscalização dos contratos administrativos não seja uma tarefa fácil, exigindo do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências. Um dos objetivos específicos visava identificar as dificuldades enfrentadas pela gestão e fiscalização de contrato no desempenho de suas atividades.

Na busca pela compreensão do processo e dos mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos do IFNMG – *Campus* Montes Claros (primeiro objetivo específico), foi possível identificar, no que se refere à metodologia utilizada no processo para a fiscalização dos contratos daquele instituto, que, no início, havia certa sobrecarga de atividades para alguns fiscais e, posteriormente, o IFNMG *Campus* Montes Claros, buscando atender aos princípios legais e um melhor desempenho nas fiscalizações, adequou o processo da metodologia de trabalho, alterando sua estrutura funcional, com a criação de uma equipe fiscalizadora, composta por três agentes principais, sendo eles: o Fiscal Técnico, o Fiscal Administrativo e o Gestor de Contratos. Esta nova estruturação contribuiu para melhorar o processo de fiscalização, diminuindo a sobrecarga de tarefas, o que foi também ratificado em relatos de alguns fiscais, contribuindo também para padronização do fluxo de procedimentos, conforme observado na consulta aos processos administrativos. Contudo, ainda há fatores a serem trabalhados para alterar o desempenho do processo de fiscalização, conforme verifica-se adiante, quando exposto

sobre o segundo objetivo específico proposto nesta dissertação, que tratou de identificar as dificuldades apresentadas pelos fiscais no exercício das fiscalizações.

Identificamos que o IFNMG *Campus* Montes Claros não possui um programa específico para auxiliar os fiscais no registro, controle e acompanhamento da fiscalização. E, embora o uso de mecanismos seja variado, o resultado da pesquisa demonstrou que houve o predomínio da utilização desses mecanismos para o bom êxito da fiscalização, sendo que a maioria dos fiscais utiliza as planilhas eletrônicas.

Para responder ao proposto no segundo objetivo específico apresentado nesta pesquisa, que foi identificar as dificuldades enfrentadas pela gestão e fiscalização de contratos no desempenho de suas atividades, buscou-se, num primeiro momento, conhecer o perfil desses servidores fiscalizadores, a percepção dos fiscais quanto à relevância da fiscalização para as instituições públicas, quanto ao conhecimento desses fiscais sobre a legislação específica que trata de contratos e quanto à preparação técnica desses servidores para o exercício das atividades inerentes à função de fiscal de contrato, inclusive, quanto à submissão dos mesmos a treinamentos e capacitações.

Sobre o perfil dos servidores que, nesta pesquisa, abrangeu a formação acadêmica e o tempo de experiência na área de atuação, após análise dos resultados, apurou-se que a maioria dos servidores fiscalizadores possui bom nível de formação acadêmica, sendo quase a metade de servidores com titulação de especialização. Esse resultado representa um fator positivo, ao considerarmos que a formação é um contributo determinante para o bom desempenho do servidor no exercício de suas funções de fiscalização dos contratos.

Quanto ao tempo de experiência na função de fiscal de contratos no IFNMG, percebeu-se que a atuação da maioria dos servidores fiscais na execução dessa função é recente, sendo, no máximo, dois anos completos

Sobre a percepção da relevância da fiscalização contratual, embora houvesse fiscal que reconheceu nunca ter refletido sobre a importância da função, a maioria dos fiscais se manifestou consciente da importância do ato de fiscalizar.

E, acerca do conhecimento apurado da legislação regente, que acredita ser um fator importante para determinar o desempenho na gestão e fiscalização dos contratos administrativos, verificou-se que um percentual considerável dos fiscais declarou não conhecer bem a legislação que rege a fiscalização contratual. Dessa forma, a realidade para a fiscalização dos contratos no IFNMG – *Campus* Montes Claros, no quesito conhecimento e atualização de

informações legislativas, é demonstrada de forma diferente, em comparação ao que é apresentado na literatura, que elucida que a dinâmica das normas que tratam dos contratos administrativos é marcada pelas constantes alterações na legislação e exigem do fiscal atualização permanente.

Nesse contexto, o foco é voltado para a qualificação dos fiscais do *campus*, em que se apreendeu que muitos deles não se submeteram a treinamento ou capacitação para o exercício dessa atividade. Em outras palavras, não receberam instrução para se tornarem habilitados na função. Contudo, alguns fiscais consideraram suficientes seus entendimentos para exercerem a fiscalização, com base no conteúdo dos contratos que declararam conhecerem bem.

De forma sintetizada, evidenciou que as dificuldades mais mencionadas pelos fiscais foram classificadas, neste estudo, como dificuldades relacionadas a fatores internos e externos. Para as primeiras temos: a falta de capacitação; a formação profissional ou cargo diverso do serviço fiscalizado e a determinação da Administração do instituto para um servidor assumir a atribuição de fiscalizar contratos; falta de uma pessoa de referência para dar suporte técnico ao fiscal; acúmulo de funções, sendo que falta definição de um horário específico para se dedicar, exclusivamente, à fiscalização contratual; falta de conscientização da responsabilidade da função, tanto do fiscal, quanto das demais pessoas envolvidas no processo. E, como fatores externos: lentidão de empresas na apresentação de documentos para a fiscalização; falta de clareza, rigidez e/ou lacunas na legislação; algumas empresas tentando ter vantagem sobre o governo; falta de esclarecimentos das empresas quanto à sua função e a do fiscal; dificuldades dos fiscais em ter acesso aos representantes das empresas.

Na literatura, encontramos autores que apontam elementos que podem influenciar no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, ou seja, elementos que contribuem para que a atividade de fiscalização contratual flua, de forma a atingir o objetivo pretendido. Fatores como: a qualificação do fiscal de contrato, tanto em relação ao entendimento da legislação quanto à capacitação técnica; a manutenção de manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos; adoção de instrumento de controle; manutenção de histórico de qualidade e a definição clara e precisa do objeto.

Este estudo identificou, no IFNMG – *Campus* Montes Claros, a presença de alguns desses fatores apontados pela literatura como influenciadores positivos²¹ no processo de

²¹ Nesta pesquisa, considerou-se como fatores positivos, aqueles apontados pela literatura como importantes contributos ao desempenho da fiscalização contratual, e como fatores negativos aqueles cuja permanência atrapalham o desenvolvimento eficiente do processo de fiscalização contratual.

fiscalização contratual, como formação acadêmica dos fiscais; o predomínio da adoção de instrumentos de controle e a manutenção de manual de fiscalização contratual. E quanto aos fatores negativos, apontou a falta de capacitação, especialmente, em virtude do aparente despreparo, frente à necessidade de aplicação de penalidades e a indicação de falta de clareza e precisão dos objetos contratados, a partir dos apontamentos feitos pelos fiscais, de falhas e lacunas nos documentos de contratação.

A partir da análise das principais ocorrências na execução dos contratos do IFNMG – *Campus Montes Claros*, no período de 2012 a 2016 (terceiro objetivo específico), pode-se conhecer a maneira como foram conduzidas as ocorrências de cada contrato, bem como os procedimentos adotados pelos agentes envolvidos na fiscalização contratual para resolução dessas ocorrências.

Os resultados das análises das ocorrências revelaram uma evolução na padronização dos procedimentos de fiscalização e na prática efetiva de controle dos fiscais em relação ao saldo do contrato, bem como na tempestividade dos procedimentos relacionados à renovação e repactuação dos contratos. Todavia, os resultados das análises sugerem ainda, uma fiscalização predominantemente preventiva, com ausência, em vários processos, de documentos que evidenciem avaliações periódicas da qualidade dos serviços prestados e ainda apontam para uma provável resistência à aplicação de sanções às empresas que descumprem as normativas legais e/ou contratuais.

Diante de fatores positivos e negativos influenciadores do desempenho na execução da fiscalização de contratos no IFNMG – *Campus Montes Claros*, apurados neste estudo, pode-se dizer que o processo ainda possui muito a ser aprimorado. E, acredita-se que esse processo pode se tornar numa sequência de ações positivas, na medida em que, conscientes da importância da função, os fiscais busquem por maior conhecimento e atualização das legislações que regem as contratações públicas e os gestores intensifiquem esforço no incentivo a essa qualificação.

Esclarece-se, neste momento, que não foi exposto como objetivo de estudo, nesta dissertação, apontamentos de possíveis soluções para aprimorar a execução da fiscalização de contratos no IFNMG; não obstante, pela abundância de informações colhidas durante o processo de entrevistas, apuraram-se algumas sugestões dos fiscais, tais como: criar ferramenta, como um programa no qual se possa visualizar e sistematizar os contratos; verificar o perfil acadêmico, profissional e pessoal daqueles que serão indicados para a fiscalização; analisar a proporcionalidade da distribuição dos contratos; investir em capacitação individual e coletiva,

inclusive por meio de cursos e reuniões dentro da própria instituição, que envolva representantes das empresas; incentivo financeiro para os fiscais no desempenho da função.

Além das sugestões acima, que podem ser estendidas a qualquer instituição pública regida pela Lei de Licitações e Contratos, pode-se citar, como contribuição desse estudo, a margem oferecida para realização de trabalhos semelhantes em outros órgãos públicos.

Fica como sugestão para futuros estudos, a aplicação de entrevistas com os gestores do *Campus*, para maior validação das informações. Outra sugestão é a aplicação desta pesquisa considerando outros tipos de contratos como contratos de fornecimento imediato (compras) e de execução de obras.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Claudia Rosa e NOHARA, Juliana Jordan – **Monografia no Curso de Administração – Guia Completo de conteúdo e forma**. Editora Atlas, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2008

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan./abr.2009.

ALVES, L. S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 102, p. 60-69, out/dez. 2004.

ANTONELLO, Cláudia Simone. **Aprendizagem na ação revisitada e seu papel no desenvolvimento de competências**. Aletheia, Canoas, n. 26, p. 146-167, dez. 2007. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942007000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21 maio 2017.

ARAÚJO, Leticia Malta e RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos**, 2012.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Caderno ENAP, 2016.

BASTOS, C. e KELLER, V. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei Ordinária nº 8666**, 21 de junho de 1993, disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 22/04/15.

_____. **Lei 11.892** de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências, 2008

_____. **Lei 10.520** de 17 de Julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. 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. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativa-no-02>>. Acesso em: março 2016.

_____._____. **Instrução Normativa 06**, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucaonormativa-no-6-de-23-de-dezembro-de-2013> Acesso em 15 novembro de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº836/2013**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 10 de abril de 2013. Diário Oficial da União, 22 abril 2013.

_____._____. **Acórdão 2512/2009**. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 01 outubro 2014.

_____._____. **Acórdão nº 3016/2015**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 25 de novembro de 2015. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia>. Acesso em 13 de julho de 2016

_____._____. **Acórdão nº 1.481/2007**. Plenário. Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 01 de agosto de 2007. Diário Oficial da União, 03 agosto 2007, p. 66.

_____._____. **Acórdão nº 2.293/2007**. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 31 de outubro 2007. Diário Oficial da União, 05 novembro 2007, p. 88.

_____._____. **Acórdão nº 2.296/2014**. Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 03 de setembro 2014. Disponível em https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1322394/DTRELEVANCIA%20desc/false/1. Acesso em 02 de maio de 2017

_____._____. **Acórdão nº 1330/2008**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 09 de julho de 2008. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia> . Acesso em 02 de maio de 2017.

_____._____. **Acórdão nº 1248/2007**. Plenário. Relator: Walmir Campelo. Brasília, 27 de junho de 2007. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia> . Acesso em 02 de maio de 2017.

_____._____. **Acórdão nº 859/2006**. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 7 de junho de 2006. Diário Oficial da União, 09 de junho 2006.

_____._____. **Acórdão nº 2632/2007**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 05 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2007.

_____._____. **Acórdão nº 1919/2012**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 25 de julho de 2012. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia>. Acesso em 05 de dezembro de 2017.

_____. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm>. Acesso em: 24 de maio 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008

BRAZ, Petrônio; **Processo de Licitação – Contratos Administrativos e Sanções Penais**. São Paulo. Ed. Liv. Direito, 1995

CARVALLES NETO, Eduardo Hayden. **Contrato privado da Administração pública: Uma Análise do Regime jurídico aplicável**. Tese doutorado. 2011

CAMPOS, Emanuel Leocádio; BARROS FILHO, Fernando do Rego e SALDANHA, Larissa B. da Silva. **Princípios Gerais dos Contratos**. 2015, v.6. Disponível em: <http://www.santacruz.br/ojs/index.php/JICEX/article/view/1637>.

CAPRONI, Tiago Vieira. **Proposta de Remodelação de compras públicas municipais**, 2013. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2013_TN_STO_187_060_21963.pdf.

CARVALHO, Walter Weider de. **Alterações em contratos administrativos de natureza continuada: uma discussão da determinação do valor inicial do contrato**, 2013. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013. Disponível em <repositorio.ufla.br/>. Acesso em 11 de novembro de 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011

COSTA, Dayane Jesus da. **Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40358&seo=1>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Antônio França da. Fiscal de Contratos Administrativos: atribuições. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3653, 2 de julho de 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24855>>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.

_____. Antônio França da. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. 2013

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm/. Acesso em 16 de março de 2017

DECRETO nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em 16 de março de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014

_____. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª. ed., São Paulo: Atlas, 2013.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

ESPINOZA, Liliam Marcy de Andrade. **Gestão do Conhecimento para fiscais de contratos na Administração Pública**. 2016

FIUZA, Eduardo P. S. **Licitações e Governança de Contratos: A Visão dos Economistas**. 2009

FERREIRA, Daniel. **Lei Estadual nº15.340/06:Inovações, Reformas, Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Lex Editora S.A., 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

Gil, Antônio Carlos – **Como elaborar projeto de pesquisa** – 5 ed. São Paulo: Atlas 2010.

Girth, Amanda M. **A Closer Look at Contract Accountability: Exploring the Determinants of Sanctions for Unsatisfactory Contract Performance**, *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 24, issue 2, 1 April 2014, Pages 37-348. Disponível em <https://doi.org/10.1093/jopart/mus033>. Acesso em 27 de agosto de 2017.

_____. A. C. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GOMES, Fernanda Silva. **Discursos Contemporâneos sobre Montes Claros: (Re) Estruturação Urbana e Novas Articulações Urbano-Regionais**. 2007

_____. L. A. E. B. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

Instituto Federal do Norte de Minas (Org.). **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. Montes Claros: IFNMG, 2015. 37 p. Disponível em: <http://documento.ifnmg.edu.br/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDo cumentId=13546>. Acesso em: 25 jul. 2017.

HAHN. Simone Justo. **A responsabilidade dos fiscais dos contratos administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar**. Disponível em: <www.agu.gov.br>. Acesso em 18 outubro 2016

IFNMG, Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. 2011. Disponível em <http://www.ifnmg.edu.br/ifnmg/missao-visao-e-valores>. Acesso em 03 de junho de 2017.

JUSTEN Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009

LIMA, Priscilla Pecene de. **Pregão Eletrônico: Um Instrumento Econômico e Eficiente de Inovação das Compras Públicas**. RJ 2008

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓFILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas: 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010

MARINHO, Rita de Cassia Pinto e ANDRADE, Emmanuel Paiva de. **Gestão do conhecimento como recurso estratégico para o desenvolvimento de competências: Estudo de caso em uma universidade pública**. 2013

MARINHO, Rita de Cássia Pinto. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

MASSAHIRO, Nishi; BERTOLAZO, Ivana Nb. [Contratos administrativos em espécie](#) . **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 19, n. 4099, 21 set. 2014](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32056>>. Acesso em: 08 fevereiro 2017

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012

MEDEIROS, Maria do Carmo Araújo de. **A Percepção da Fiscalização dos Contratos de Mão de Obra Terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Federal do Rio Grande do Norte: Uma análise sob o modelo do Principal Agente**. 2014

MEIRRELIS, H. L. **Licitações e Contratos Administrativos**. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MINAS GERAIS. Governo de Minas. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte, 2016 a 2027.

MIRANDA, Maria Bernadete. **Teoria Geral dos Contratos. 2008 – Direito Brasil Publicações**. Disponível em <http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/cont.pdf>. Acesso em 07 de março de 2017.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O Combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Campinas, SP, 2010.

NERY, Amauri A.; NERI, Leonardo J. A. L. **O fiscal de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 36: 025-046, jan./dez. 2010

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n.120, p. 926, dez. 2011.

REIS, Paulo Ricardo da Costa. **Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil**, 2015

RIBEIRO, Fernanda Rodrigues Gomes. **A Fiscalização dos contratos gerando eficiência na Gestão**. 2014. Disponível em:
http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1413/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf?sequence=1. Acesso em janeiro de 2017.

TADELIS, S. **Public procurement design: lessons from the private sector**. International Journal of Industrial Organization, v. 30, n. 3. 2012.

TARDIF, M. , RAYMOND, D. **Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. Educação & Sociedade**. Ano XXI, nº 73. Dezembro 2000. Disponível em
http://www.scielo.br/scielo.php?%20script=sci_arttext&%20pid=s0101-73302000000400013&lng=pt&nrm=iso#back2 . Acesso em 28 de abril de 2017.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Publicidade Institucional e Serviço Contínuo**. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, nº 12, São Paulo: NDJ, 1999.

SANTOS, Francineide Josina dos. **Pregão Eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa: Um estudo no Instituto Federal de Pernambuco**. 2012.

_____, Frederico Fernandes dos. **Características dos contratos administrativos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF 21 dez. 2015. Disponível em:
<http://conteudojuridico.com.br/index.php?artigos&ver=2.54955>. Acesso em: 07 de maio de 2017.

SILVA, Magno Antônio da. **Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria da informação**. Artigo. Revista TCU, 2011

_____, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na universidade federal do Ceará**. 2015

SIMON, H.A. **Rationality in Psychology and Economics**. Journal of Business, vol. 59, No. 4, parte 2. 1986. Disponível em: [https://hec.unil.ch/docs/files/56/618/simon_1986\[1\].pdf](https://hec.unil.ch/docs/files/56/618/simon_1986[1].pdf). Acesso em 27 de agosto de 2017.

TEIXEIRA, Gilmar Emília. RODRIGUES, Luciene. THEOPHILO, Carlos Renato. **Faces da pobreza: um estudo para a cidade de Montes Claros (MG)**. Anais do XIII – Seminário sobre a Economia Mineira. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Disponível em:
http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A130.pdf. Acesso em 03 de junho de 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de Pesquisas em Administração**. São Paulo. Ed. Atlas, 2005.

VIEIRA, André Luis. **Gestão de contratos administrativos**. 2014

VIEIRA, Antonieta Pereira; FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

APÊNDICE – A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL – IFNMG/CAMPUS MONTES CLAROS

Este estudo compõe um projeto de Mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de Gestão e Fiscalização contratual, orientado pela Prof.^a. Dr.^a. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro e desenvolvido pela mestrandia Aline Fonseca Mota.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento e destacamos que, por se tratar um trabalho científico, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa, indicamos nossos contatos ao final da entrevista.

Data: _____ de _____ de 2017.

PARTE I – Perfil pessoal e profissional

Nome (opcional): _____

Cargo: _____

Maior formação/Grau de instrução: _____

Tempo de serviço na instituição/na função (em anos): _____

Tempo de atuação na fiscalização contratual (em anos/meses): _____

Área/setor de atuação: _____

PARTE II – Conhecimento sobre fiscalização contratual

- 1) Quais as suas considerações acerca da importância da fiscalização contratual para as instituições públicas?
- 2) Você foi submetido a algum tipo de treinamento/capacitação para fiscalização de contratos?
- 3) Você conhece bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual? E as atribuições de um fiscal?
- 4) Você se considera preparado para a tarefa de fiscalização? Comente sua resposta.

PARTE III – Satisfação quanto à execução do contrato

CONTRATO(S): _____

- 5) Você encontrou alguma dificuldade em aceitar a atribuição de ser fiscal desse contrato? Qual e Por quê?
- 6) O público usuário está satisfeito com a qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada?
- 7) De forma geral, você considera que a execução desse contrato está fluindo (ou fluiu) de forma satisfatória? A empresa contratada cumpre satisfatoriamente as obrigações contratuais? O que poderia ser melhorado?
- 8) Foi aplicada alguma penalidade por descumprimento de contrato à empresa contratada? Houve alguma situação em que, na sua opinião, essa empresa deveria ter sido penalizada?
- 9) Você utiliza algum instrumento de controle para auxiliá-lo na fiscalização desse contrato?
- 10) Você considera que a fiscalização desse contrato está fluindo de forma eficiente/satisfatória, ou existem pontos que devem ser melhorados? Justifique.

PARTE V – Suportes na fiscalização contratual

11) Você considera que os documentos que dão suporte à fiscalização contratual do contrato (como edital e termo de contrato) atendem em todas as ocorrências relacionadas aos contratos? Justifique.

12) Você costuma recorrer ao manual de contrato para sanar dúvidas? Esse manual tem correspondido às suas necessidades?

13) A quem você se reporta quando ocorrem problemas contratuais que estão fora da sua competência? E quando surgem dúvidas relacionadas à fiscalização contratual?

PARTE V – A fiscalização contratual no IFNMG – *Campus Montes Claros*

14) A designação de uma equipe responsável pela fiscalização de contratos, por meio da nomeação de um gestor de contratos e de um fiscal administrativo para acompanhamento da operacionalização das atividades dos fiscais técnicos de contrato, favoreceu ou dificultou o processo de fiscalização? Justifique.

15) Você considera que o *Campus Montes Claros* incentiva a eficiência na fiscalização contratual? Justifique.

16) Há fatores internos que interferem no processo de fiscalização contratual do *Campus Montes Claros*? Comente.

17) Há aspectos externos que dificultam o processo de fiscalização do *Campus Montes Claros*? Cite-os.

18) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que impedem a fiscalização contratual de alcançar melhor resultado?

PARTE VI – Sugestões

19) Você tem alguma sugestão para que o processo de fiscalização, em geral, alcance maior eficiência?

20) Considerando o tema de Gestão e Fiscalização Contratual, há algum tópico que não foi abordado na entrevista, que você gostaria de pontuar ou esclarecer? Qual(is)?

OBRIGADA!

Pesquisadora: Aline Fonseca Mota

Email: aline.fonseca@ifnmg.edu.br

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Escola de Administração – Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n – Vale do Canela Telefone (71) 3283-7341

Salvador, Bahia - Brasil – CEP: 40110-903

APÊNDICE B – Contratações do IFNMG – *Campus* Montes Claros

Contratações de serviços continuados firmados com o IFNMG – *Campus* Montes Claros no período de 2012 a 2016.

| Processo | Ano de origem | Modalidade | Objeto | Nº contrato | Vigência |
|-----------------|----------------------|--|--|--------------------|---------------------|
| 1 | 2012 | Inexigibilidade nº 02/2012 | Serviços de publicação no Diário Oficial da União | 11/2012 | 13/02/12 a 13/02/17 |
| 2 | 2012 | Pregão Eletrônico – SRP nº05/2011 UG 343013 – Adesão | Serviços de vigilância patrimonial armada. | 12/2012 | 13/03/12 a 13/03/17 |
| 3 | 2012 | Pregão Eletrônico nº 01/2012 | Serviços de outsourcing de impressão, manutenção e peças e suprimentos impressoras | 15/2012 | 21/05/12 a 20/05/17 |
| 4 | 2013 | Convite nº03/2013 | Concessão de uso onerosa de área física destinada a exploração comercial de serviços de reprografia no <i>Campus</i> Montes Claros | 06/2013 | 26/08/13 a 26/08/16 |
| 5 | 2013 | Convite nº04/2013 | Concessão de uso de um espaço de 68,2 m ² de área construída para exploração de cantina e restaurante do Instituto Federal de educação Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerai – <i>Campus</i> Montes Claros | 08/2013 | 26/08/13 a |
| 6 | 2013 | Inexigibilidade nº11/2013 | Fornecimento de energia elétrica | 10/2013 | Indeterminada |
| 7 | 2014 | Dispensa 02/2014 | Prestação de serviços postais e venda de produtos | 03/2014 | 02/05/14 a 02/05/17 |
| 8 | 2014 | Pregão Eletrônico nº04/2014 | Contratação de serviço de condução de veículos – Motoristas | 04/2014 | 16/07/14 a 15/07/17 |
| 9 | 2014 | Pregão Eletrônico nº06/2014 | Prestação de serviços de fornecimento parcelado de reprografia de cópia xerográficas monocromáticas em papel branco A4 de 210 x 297mm, com 75g/m ³ | 07/2014 | 18/08/14 a 17/05/17 |
| 10 | 2014 | Inexigibilidade nº08/2014 | Serviço de distribuição de publicidade legal imprensa e/ou eletrônica | 08/2014 | 01/09/14 a 01/09/17 |
| 11 | 2014 | Pregão Eletrônico-SRP nº16/2013 – Adesão | Prestação de serviços de seguros contra acidentes pessoais, morte acidental, invalidez permanente | 09/2014 | 10/10/14 a 09/10/17 |

| | | | | | |
|----|------|---|---|-----------|---------------------|
| | | | total ou parcial por acidente, despesas médicas hospitalares e odontológicas, do tipo coletivo | | |
| 12 | 2014 | Inexigibilidade. Nº01/2014 | Serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário | 1244/2014 | Indeterminada |
| 13 | 2014 | Pregão Eletrônico - Participação nº | Prestação de serviços relativos a emissão e administração de cartão de pagamento do Governo Federal (passagens aéreas) | 01/2014 | 27/08/14 a 27/08/15 |
| 14 | 2015 | Tomada de Preço nº02/2014 | Cessão de uso de um espaço de 68,2 m² de área construída para exploração dos serviços de Cantina e Restaurante do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – <i>Campus</i> Montes Claros | 01/2015 | 11/01/15 a 11/01/18 |
| 15 | 2015 | Dispensa 06/2014 (Emergencial) | Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços de apoio administrativo em caráter continuado, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, na área de Limpeza e conservação, portaria, recepção, zeladoria, copeirarem, jardinagem e capinagem, com fornecimento de equipamentos e materiais. | 05/2015 | 30/01/15 a 28/07/15 |
| 16 | 2016 | Pregão Eletrônico – SRP 19/2015 | Contratação de serviços de telefonia fixa comutada | 03/2016 | 25/02/16 a 24/02/18 |
| 17 | 2016 | Pregão Eletrônico – SRP nº 35/2015 – UG 158121 - Participação | Contratação de serviços de Gestão sustentável de abastecimento e manutenção de veículos | 09/2016 | 02/06/16 a 01/06/17 |