

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:
ROTINAS PARA REDUÇÃO DE PREJUÍZOS

RICARDO ADRIANO HAACKE

Brasília-DF, 2023

RICARDO ADRIANO HAACKE

**FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:
ROTINAS PARA REDUÇÃO DE PREJUÍZOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Humberto Falcão Martins

Brasília-DF 2023

RICARDO ADRIANO HAACKE

FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ROTINAS PARA REDUÇÃO DE PREJUÍZOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 30 / 06 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Paulo Marques

-
- H112f Haacke, Ricardo Adriano
Fiscalização dos contratos administrativos: rotinas para redução de prejuízos / Ricardo Adriano Haacke. – Brasília: IDP, 2024.
- 142 p.
Inclui bibliografia.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2023.
Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins.
1. Aquisições Públicas. 2. Fiscal de Contratos Administrativos. 3. Compras Governamentais. 4. Compras Estratégicas. 5. Carreiras Públicas. I. Título.
CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, manifesto minha sincera gratidão aos notáveis mestres que, com sua inestimável sabedoria, enriqueceram meu intelecto. Além disso, é com grande honra que reconheço os eminentes membros da comissão avaliadora, pela rápida aceitação do convite para participar deste importante marco em minha trajetória acadêmica e profissional, bem como a meu orientador, que generosamente ofertou seu tempo e atenção em meu auxílio. Também expresso minha profunda gratidão aos caros amigos e colegas de trabalho, que sempre me confortaram e apoiaram em momentos de aflição. À minha mãe, cuja paciência e incentivo foram inestimáveis durante todo este período, minha eterna gratidão. Por fim, dedico este trabalho a todos os que contribuíram para minha formação e crescimento.

***“Ele dá força ao cansado, e aumenta as forças
ao que não tem nenhum vigor”***

Isaías 40:29

RESUMO

As aquisições públicas representam um dos setores mais delicados e cruciais da logística governamental. Por isso, o papel do fiscal de contratos administrativos é essencial na gestão de compras governamentais, garantindo que todas as dimensões do conceito de compras estratégicas sejam consideradas na execução dos processos de aquisição. Esse profissional deve ter uma visão ampla, capaz de identificar oportunidades de melhorias nos processos de compras e propor soluções inovadoras que promovam a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos. Assim, no decorrer desta pesquisa, nos propomos a identificar como este profissional pode influenciar no procedimento de contratações como um todo, além de elucidar como esta atividade deve ser idealmente desenvolvida, com isso estabelecendo a necessidade de criação de carreiras públicas específicas para estes profissionais, principalmente em municípios com menos de dez mil habitantes. Como metodologia realizamos um estudo bibliográfico sobre o tema, além de realizarmos uma pequena pesquisa de campo, encontrando situações claras de prejuízos decorrentes da má-fiscalização contratual.

Palavras-chaves: Aquisições Públicas, Fiscal de Contratos Administrativos, Compras Governamentais, Compras Estratégicas, Carreiras Públicas, Municípios.

ABSTRACT

Public acquisitions represent one of the most delicate and crucial sectors of government logistics. Therefore, the role of the administrative contract inspector is essential in the management of government purchases, ensuring that all dimensions of the concept of strategic purchases are considered in the execution of procurement processes. This professional must have a broad vision, capable of identifying opportunities for improvement in procurement processes and proposing innovative solutions that promote efficiency and effectiveness in the use of public resources. Thus, throughout this research, we aim to identify how this professional can influence the contracting procedure as a whole, as well as to elucidate how this activity should be ideally developed, thereby establishing the need to create specific public careers for these professionals, especially in municipalities with less than ten thousand inhabitants. As a methodology, we conducted a bibliographic study on the topic, in addition to carrying out a small field research, where we found clear instances of damages resulting from poor contractual oversight.

Keywords: Public Acquisitions, Administrative Contract Inspector, Government Purchases, Strategic Purchases, Public Careers, Municipalities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação direta de constitucionalidade.
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade.
ART	Artigo.
CDC	Código do Consumidor.
DJE	Diário de justiça eletrônico.
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública.
LIA	Lei de improbidade administrativa.
ILOS	Instituto de Logística e Supply Chain.
IN	Instrução normativa.
LRF	Lei de responsabilidade fiscal.
MT	Mato Grosso.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
PIB	Produto interno bruto.
RCA	Risco e controle nas aquisições.
RCL	Receita corrente líquida.
REL	Relator.
RESP	Recurso especial.
RICG	Rede Interamericana de Compras Governamentais.
STF	Supremo Tribunal Federal.
TCE	Tribunal de Contas do Estado.
TCU	Tribunal de Contas da União.
TIC	Tecnologia de informação e comunicação.
TST	Tribunal Superior do Trabalho.
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados.
WCED	<i>World Commission on Environment and Development.</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Municípios com menos de 20 mil habitantes	53
Figura 2 Metaprocesso de aquisições públicas.	56
Figura 3 Fluxograma da nomeação do fiscal de contratos	62
Figura 4 Fluxograma da atividade do fiscal	73
Figura 5 Modelo de relatório mensal de acompanhamento.	78
Figura 6 Modelo de relatório de fiscalização de contrato parcelado	79
Figura 7 Modelo de relatório de empenhos	79
Figura 8 Modelo controle mensal de pagamentos	80
Figura 9 Modelo relatório final de acompanhamento de contrato	81
Figura 10 Avaliação institucional brasileira	97
Figura 11 Codificação notebook	105
Figura 12 Preço do mercado	108
Figura 13 Preço do produto no mercado	108
Figura 14 Preço do produto no mercado	109
Figura 15 Relatório do fiscal de contratos	111

Figura 16

Empenhos do papel do tipo A4

.....113

Figura 17

Empenhos de papel tipo A4

.....114

Figura 18

Empenhos de papel tipo A4

.....114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Compra reativa e compra proativa

40

Tabela 2

Objeto da licitação

104

Tabela 3

Objeto da licitação

105

Tabela 4

Objeto licitado no município estudado

112

Tabela 5

Diferença constatada nas aquisições

115

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

1.1 Problema de pesquisa	17
1.2 Objetivo geral	17
1.3.....	Objetivos específicos17
1.4 Justificativa	18
1.5 Estrutura do Trabalho.....	21
1.6 Formação do Trabalho.....	22

2. REVISÃO TEÓRICA 25

3. O ESTADO CONSUMIDOR 33

3.1 A natureza jurídica do consumidor e o Estado	33
3.2 Compras Públicas: Conceito e aperfeiçoamento.....	35
3.3 A importância da gestão estratégica e o fiscal de contratos.....	41
3.4 Centralização e Descentralização de Compras	42

4. PANORAMA DAS CONTRATAÇÕES..... 48

4.1 Contratações municipais em números	52
4.2 Novos paradigmas	54
4.3 Gestão e Fiscalização	57

5. ESPECIFICIDADES DA ATUAÇÃO 62

5.1 Quem deve indicar e designar o fiscal do contrato?	62
5.2 A designação do gestor e dos fiscais pode ser recusada?	65
5.3 Contratação de terceiros para auxiliar na fiscalização.....	68
5.4 Quem não pode ser designado fiscal de contrato?	70
5.5 Momento de designação do fiscal	70
5.6 O preposto.....	71
5.7 Fluxograma da atividade.....	73

SUMÁRIO

6. A INSTRUÇÃO DOCUMENTAL.....75

- 6.1 Alguns modelos de documentação77
- 6.2 Relatório mensal de acompanhamento do contrato 78
- 6.3 Controle de contrato: compras parceladas..... 79
- 6.4 Controle de saldo de contrato/empenho 79
- 6.5 Controle mensal de pagamento.....80
- 6.6 Relatório final de acompanhamento contratual 81

7. ECONOMIA DE CUSTOS 83

8. FORMAÇÃO ÉTICA.....90

- 8.1 Carreira específica..... 91
- 8.2 Remuneração do fiscal93

9. NÍVEL DE CONFIANÇA96

10. ECONOMIA DE CUSTOS.....Erro! Indicador não definido.

11. ECONOMIA DE CUSTOS.....Erro! Indicador não definido.

- 11.1 Aquisição de computadores..... 104
- 11.2 Aquisição de papel do tipo A4..... 111
- 11.3 Possíveis consequências 115

12. UM NOVO PARADIGMA 119

- 12.1 A comissão de contratações 119
- 12.2 Divisão de tarefas: Gestor e Fiscal.....120
- 12.3 Dos Relatórios de Fiscalização..... 122

13 CONCLUSÃO 125

- REFERÊNCIAS 132
- APÊNDICES..... 138



1

INTRODUÇÃO

A Administração, enquanto pessoa jurídica sujeita a direitos e deveres, constantemente necessita realizar contratações das mais variadas espécies para alcançar seu múnus e ofertar à população o interesse tutelado.

Nesse íterim, as compras públicas encerram um dos ramos mais abaladiços da atividade logística que carrega a Administração Pública, mormente considerando que o Poder Público enquanto ator do mercado, instiga todo ciclo socioeconômico, além de representar meritório valor tático para o sistema; considerando, sobretudo, o poder de compras do Estado e seu papel como regulador da economia ¹.

Ao longo desta pesquisa, nosso objetivo será demonstrar a relevância da instituição de carreiras específicas para a fiscalização de contratos em municípios de menor porte. Ao mesmo tempo, chamamos atenção para o grave desperdício de recursos que, embora muitas vezes considerado insignificante, se alastra entre diversas instâncias como uma espécie de enfermidade contagiosa decorrente da ausência de planejamento estratégico e má-fiscalização pós-contratual.

Aliás, hodiernamente, pela captação de sua grandeza estratégica, a gerência das compras públicas é questão cada dia mais atual e marcante no âmago Administração. Deste modo, compreender as compras públicas afora da singeleza de mero procedimento administrativo-operacional é injuntivo para o excelente desempenho da atividade de gerência pública.

Não por outra razão, a Lei de Licitações (ainda na vigência da Lei no 8.666/93), com redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010, elencou como princípios que devem reger as contratações públicas os seguintes:

Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do

¹ Art. 174, da Constituição Federal. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Tais princípios foram, novamente, lembrados com a edição da Lei 14.133/21, em seu artigo quinto:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nesse mesmo sentido, o atual período geopolítico e econômico que o país e o mundo estão atravessando, em um mercado cada vez mais globalizado, aumenta a importância de aprimorar a atividade principal do setor de compras, incluindo prestar mais atenção ao processo de pagamento de compromissos e fiscalização de entregas.

1.1 Problema de pesquisa

Tendo em vista o papel crucial do fiscal de contratos, pergunta-se: como pode ser aprimorada a fiscalização dos acordos celebrados por uma entidade governamental, por meio da adoção de medidas eficazes para lidar com desafios e aproveitar oportunidades no âmbito da Administração Pública? Essa indagação surge após uma minuciosa revisão da literatura especializada sobre a temática das aquisições governamentais.

1.2 Objetivo geral

Este estudo tem como meta principal apresentar uma proposta de regulamentação adequada para a atividade de fiscalização de acordos comerciais do governo, fundamentada no conceito de compras públicas inteligentes; visando, sobretudo, abordar de maneira inteligente o processo de aquisições governamentais com foco na fiscalização contratual.

1.3 Objetivos específicos

Com o intuito de alcançar o propósito geral deste estudo, foram determinados os seguintes propósitos específicos:

1. Conceituar o processo de aquisições estratégicas;
2. Identificar o papel do fiscal de contratos e como este profissional pode auxiliar na tomada de decisões pelo gestor público;
3. Identificar boas opções e costumes contraproducentes que estão envoltos na fiscalização contratual;
4. Propor um modelo de regulação do processo de fiscalização mais seguro e hábil à gerar economia.

1.4 Justificativa

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os governos de todo o mundo gastam cerca de US\$ 9,5 trilhões anualmente em contratos públicos, o que representa, em média, entre 12% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB) de um país, segundo dados da Rede Interamericana de Compras Governamentais – RICG.

Para as entidades governamentais, as compras públicas representam uma base indispensável para a governança estratégica e oferecem a oportunidade de influenciar o desenho de políticas públicas de desenvolvimento que incentivem a produção e a comercialização de bens, obras e serviços mais sustentáveis.

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as compras públicas realizadas pelo governo brasileiro correspondem a aproximadamente um quinto do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Considerando a fração mencionada, é inegável que o Estado brasileiro, por meio de suas diversas esferas, é um grande comprador, adquirindo uma ampla variedade de produtos e serviços. Isso inclui desde itens simples e comuns, como papel para escritório e material de limpeza, até bens complexos e estratégicos, como equipamentos hospitalares de alta tecnologia, aeronaves e sistemas de segurança.

De acordo com as informações apresentadas por Lima (2015), o setor de compras governamentais é um mercado que movimentava cerca de quinhentos bilhões de reais anualmente. Esse valor é resultado da soma dos montantes utilizados pela administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações da União, Distrito Federal,

Estados e Municípios. Tais dados ressaltam o potencial e as diversas possibilidades em que o poder de compra estatal pode ser aplicado.

Com o grande volume de recursos envolvidos nas compras governamentais, é indispensável que haja uma fiscalização contratual eficiente e eficaz para garantir que as empresas contratadas cumpram rigorosamente as cláusulas acordadas e entreguem os produtos e serviços de acordo com as especificações e prazos estabelecidos. A falta de fiscalização contratual pode resultar em prejuízos financeiros para os cofres públicos, além de comprometer a qualidade dos serviços e produtos oferecidos à população.

Para garantir a efetividade da fiscalização contratual, é necessário que o poder público invista em mecanismos de controle e monitoramento, como a adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs) que possibilitem a transparência e o acesso aos dados relativos aos contratos firmados. Além disso, é fundamental que haja uma cultura de ética e transparência na gestão pública, que valorize a integridade e a prestação de contas à sociedade.

Além de implementar medidas preventivas e corretivas que assegurem a efetividade dos contratos, a figura do fiscal de contratos é essencial para uma Administração pública proba. Esse indivíduo é encarregado de monitorar e supervisionar a execução do contrato, verificando se as obrigações assumidas pelas partes estão sendo cumpridas, garantindo a qualidade do serviço ou produto entregue.

É crucial enfatizar que o fiscal de contratos precisa possuir um conhecimento técnico apropriado sobre o objeto do contrato para avaliar a qualidade do serviço ou produto entregue. Além disso, ele deve ter autonomia e independência para exercer suas funções sem sofrer pressão ou interferência que possa prejudicar sua imparcialidade.

A falta de fiscalização adequada dos contratos pode acarretar danos financeiros para o Estado e a sociedade, além de comprometer a qualidade dos serviços públicos. Por isso, é importante que as instituições governamentais implementem medidas efetivas para garantir a fiscalização apropriada dos ajustes, principalmente nos municípios, onde a forte influência do gestor pode macular este processo.

Portanto, o presente trabalho visa identificar um possível cenário de falhas na fiscalização e o desperdício de recursos públicos que acaba jorrando nesta vala, muitas vezes por sua baixa monta, sem ser levado

em consideração pelos organismos de controle o quantum que este prejuízo pode representar para a nação, quando imaginamos o intenso volume de aquisições governamentais em pequenos municípios.

Como demonstraremos, municípios menores têm o gestor como ordenador de despesas e diretor de toda organização, centralizando o processo decisório de políticas públicas e aquisições governamentais no Prefeito, que se utilizando de um possível temor reverencial e a preocupação com desemprego ou perseguições políticas, faz com que a fiscalização de pequenas aquisições seja praticamente esvaziada, enviando-se relatórios a organismos de controle externo apenas pro forma, sendo que estes, por não vislumbrar o volume de operações do mesmo feitio em sua totalidade, mesmo quando percebem a falha, acabam deixando o caso esquecido pela esperada reduzida expressão financeira.

Isso cria um ambiente propício para a ocorrência de fraudes e irregularidades nas aquisições governamentais, que muitas vezes passam despercebidas pelos órgãos de controle externo. As empresas que fornecem bens e serviços para esses municípios menores também se beneficiam desse cenário, podendo cobrar preços acima do mercado ou fornecer produtos e serviços de baixa qualidade, sem o risco de serem descobertas.

Vejamos as palavras do Professor Leo da Silva Alves, em artigo publicado na Revista do TCU (2004, p. 62):

Desnecessário seria dizer que a integridade moral é indispensável nesse ofício. Há interesses econômicos em jogo e que, muitas vezes, podem se mostrar com propostas irresistíveis. Mas não é só. O temperamento da pessoa tem um papel fundamental. O agente público que oficia no campo das licitações tem que ser seguro, porque irá enfrentar, freqüentemente, interesses contrariados; precisa ser cordial, posto que na sua conduta estará espelhada a imagem da própria instituição; deve ser detalhista, para que nas suas ações a Administração alcance o melhor resultado; e tem que desenvolver o seu trabalho com absoluta organização, sob pena de, por exemplo, ter documentos extraviados ou perder-se em prazos fundamentais.

Para combater esse problema, é fundamental fortalecer os órgãos de controle interno dos municípios, garantindo a independência e autonomia dos fiscais de contratos e implementando mecanismos de monitoramento e controle efetivos. Além disso, é importante fomentar a transparência e a participação popular,

permitindo que a sociedade possa fiscalizar e acompanhar as aquisições governamentais e cobrar a responsabilidade dos gestores públicos.

Portanto, a incumbência de relimar ou pelo menos dificultar este tipo de comportamento que conduz nosso estudo, onde demonstraremos detalhadamente a atividade do fiscal e sua importância estratégica para a instituição, assim como defenderemos a tese de uma regulamentação a nível federal sobre a atividade de fiscal e a necessidade de criação de uma carreira pública específica, deixando aos Municípios apenas a regulamentação do procedimento para que este dever seja adimplido.

1.5 Estrutura do Trabalho

Visando o alcance dos objetivos propostos, o referencial teórico foi organizado em sete capítulos. No primeiro capítulo, é analisado o tema das compras públicas a partir da perspectiva das políticas públicas e Estado Consumidor, apresentando-se uma breve conceituação sobre as aquisições de governo e uma visão estratégica das aquisições, assim como o fiscal de contratos pode corroborar com este desenvolvimento. Ainda, fizemos uma pequena reflexão sobre compras centralizadas e descentralizadas, suas possíveis vantagens estratégicas.

No segundo capítulo, apresentamos um panorama das contratações realizadas pelos municípios, acompanhado por dados que evidenciam a relevância do nosso estudo. Além disso, aproveitamos a oportunidade para introduzir alguns paradigmas de suma importância para a superação das dificuldades enfrentadas nessas unidades de menor porte.

No terceiro capítulo, apresentamos uma demonstração detalhada da atividade exercida pelo fiscal de contratos, abrangendo sua responsabilidade pela nomeação, possíveis impedimentos e suspeições, contratação de terceiros para auxiliá-lo em sua tarefa, o momento oportuno para a designação do agente, a possibilidade de designação de um preposto pela empresa contratada e, por fim, a importância da documentação de todo o procedimento.

Após definirmos a missão desse agente público de grande importância, no capítulo seguinte exploramos a perspectiva de economia de custos para a entidade pública na efetiva fiscalização dos contratos, bem como destacamos a relevância de fornecer capacitação

técnica e ética adequada ao fiscal, especialmente diante do seu dever altamente sensível na área em que atua.

Em continuidade, destacamos que a negligência na fiscalização pode acarretar em responsabilidade pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias, que em princípio seriam de responsabilidade da empresa contratada para a Administração, além de poder configurar possível prática de improbidade administrativa.

Já no capítulo nove, trouxemos à baila um pequeno estudo de casos, onde contemplamos dois processos de aquisições públicas com fiscalização deficiente e as consequências geradas nestas passagens.

No quinto capítulo, ressaltamos que as consequências da má gestão podem ultrapassar o agente faltoso e os prejuízos à entidade pública, podendo levar à responsabilização tanto do agente quanto do gestor. Descrevemos as possíveis consequências desses danos.

Em seguida, no capítulo dez, propomos um novo modelo no qual o fiscal é visto como parceiro do gestor, destacando a importância de sua participação nas comissões de contratação, a necessidade de distribuir adequadamente as tarefas entre gestor e fiscal de contratos, bem como apontamentos sobre os relatórios de atividade do fiscal.

Finalmente, no capítulo onze apresentamos a formatação metodológica do trabalho e concluímos o estudo no capítulo seguinte, reforçando a importância de reconhecer o papel do fiscal de contratos, especialmente em unidades de menor porte, considerando os enormes prejuízos que o setor público pode sofrer. Realizamos uma síntese do estudo concretizado, ressaltando a necessidade de atuar de forma ética e eficiente na gestão dos contratos públicos.

1.6 Formação do Trabalho

Com o intuito de cumprir os objetivos delineados para este projeto, foi conduzida uma análise bibliográfica, que abrangeu tanto a pesquisa em fontes documentais quanto em publicações acadêmicas, com o propósito de adquirir informações precisas acerca da atual conjuntura do problema em questão, bem como conhecer os diversos ângulos abordados pelos pesquisadores da área.

Assim, realizamos mencionado processo de pesquisa bibliográfica por meio da utilização de variados materiais previamente elaborados. Dentre eles, destacam-se livros, artigos científicos, informações coletadas na internet, manuais, trabalhos acadêmicos, jurisprudências e legislação correlata.

Segundo Lakatos e Marconi (2010), a investigação documental e bibliográfica faz parte do processo de documentação indireta. Enquanto a técnica de pesquisa documental concentra-se nas fontes primárias, ou seja, documentos de primeira mão, a pesquisa bibliográfica se volta para fontes secundárias, isto é, levantamento bibliográfico já publicado. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica desempenha um papel importante no aprofundamento dos conhecimentos sobre um determinado tema, permitindo a identificação de informações relevantes que foram produzidas anteriormente e que podem contribuir para o avanço do conhecimento na área estudada.

Considerando as especificidades do presente trabalho, o qual visa a proposição de uma carreira para o fiscal de contratos e a demonstração de sua importância institucional, alertando para os possíveis prejuízos de uma má-gestão contratual, realizamos um apanhado de campo, plotando algumas situações observadas em pequenos municípios que são constantemente reproduzidas. Segundo Yin (2015), o estudo de caso é um método de pesquisa que permite uma investigação mais aprofundada de um “caso” específico, possibilitando a realização de discussões e debates acerca do objeto de estudo com base nos resultados da pesquisa. Além disso, Yin (2015) destaca que o estudo de caso pode ser utilizado para testar hipóteses, teorias ou instrumentos de pesquisa, com o intuito de replicá-los em outras organizações ou indivíduos posteriormente.

A partir da fundamentação teórica acerca das aquisições governamentais e do fiscal de contratos, bem como da investigação de dois casos práticos, propôs-se um método de trabalho, cujo objetivo principal é: estabelecer a importância da carreira de fiscal de contratos e seu valor estratégico, desenvolver os instrumentos que devem compor a atividade do fiscal e formatar uma solução para que os prejuízos advindos de uma má-fiscalização sejam minimizados.



?

2

REVISÃO TEÓRICA

Com a nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/21), as compras governamentais estão passando por uma transformação, que embora já tenha incorporado vários conceitos consagrados pela jurisprudência, estabelece um novo paradigma para as contratações, exigindo planejamento em todas as etapas do processo. Para isso, é fundamental que os gestores públicos responsáveis pelo setor de compras estejam atentos e preparados para implementar as novas regras e procedimentos, assegurando o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; sempre levando em consideração que o sucesso das compras governamentais depende não apenas do cumprimento das normas legais, mas também da qualidade e capacidade dos fornecedores, bem como da correta gestão dos contratos e pagamentos.

Ocorre, porém, que, mesmo com a chegada de um novo diploma, a fiscalização de contratos continuou relegada a normas regulatórias internas, pouco discutindo-se sobre o tema a nível federal; uma falha que ao nosso ver descende do baixíssimo grau de intimidade entre a esfera federal e os municípios, em sua rotina mais ordinária, como seus processos habituais de fiscalização, uma vez que o Governo Central, sediado em Brasília, não percebe as dificuldades vivenciadas em pequenas unidades mais distantes.

Essa falta de atenção à fiscalização de contratos pode ter graves consequências, como o desperdício de recursos públicos, a contratação de fornecedores inidôneos, a entrega de produtos e serviços de baixa qualidade, entre outros. Além disso, a ausência de fiscalização adequada pode favorecer práticas ilegais, como a corrupção e o nepotismo. Diante desse cenário, é fundamental que haja uma maior integração entre as esferas federal, estadual e municipal, para que as normas e procedimentos de fiscalização sejam uniformes e efetivamente aplicados em todo o território nacional, sem olvidar-se das adversidades locais. Além disso, é preciso investir em capacitação e treinamento dos fiscais de contrato, para que possam desempenhar suas funções de forma mais eficiente e eficaz. Somente dessa forma será possível garantir a lisura e transparência nas compras

governamentais, promovendo um uso mais eficiente e responsável dos recursos públicos e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social de nossa nação.

País afora é certo que existem bons exemplos de normas de regulação, não obstante, dificilmente estas regras são reprisados e/ou cumpridos em nível municipal, principalmente pela ausência de sanções e exigências firmes por parte do governo federal.

O documento compilado pela comissão estabelecida pela Portaria nº 1096/2020 - RE/IFRN, em observação à Portaria no 13.623/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, no Estado de Rondônia, com o título “Implementação do Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas do IFRN”, página 4, sabiamente advertiu que:

apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão deste a governança pública até a operacionalização de sua atividade.

Analisando este panorama, percebemos que a área possui grandes obstáculos a ser rompidos, principalmente em nível municipal, mas, também, guarda vastas promessas de amadurecimento, sendo que neste trabalho, como adiantamos, procuramos demonstrar a importância de uma regulação específica à fiscalização de contratos e a importância que a independência funcional do fiscal (agente público) possui em pequenos municípios, além de especificarmos os possíveis prejuízos que a omissão estatal apontada acaba criando.

Ora, a incumbência de relimar a gestão de compras governamentais no Brasil, da mesma maneira que em diversos outros países, não é um curso trivial, visto que abarca profusas vicissitudes e produz muitas expectativas. Apercebe-se, francamente, que a esfera de compras públicas ainda reclama ajustes em termos de governança e gerência na Administração Pública brasileira. Malgrado as recentes melhorias, o setor de compras públicas padece com empecilhos que embaraçam a sua profissionalização e implemento de forma técnica e eficaz de seus institutos.

Para resolver essas dificuldades, é necessário investir em capacitação dos profissionais que atuam na gestão de compras

governamentais e na modernização dos sistemas e processos utilizados nessa área. Além disso, é importante fortalecer as medidas de transparência e controle social, para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

A gestão eficiente das compras públicas não é apenas importante para a administração pública, sobretudo para o setor privado e a economia em geral. Observa-se que os contratos de compras governamentais podem representar uma grande parcela do mercado, o que faz com que muitas empresas dependam dessas oportunidades para crescer e expandir seus negócios. No entanto, essa importância também atrai pessoas mal-intencionadas que podem tentar se aproveitar do aparelho para obter vantagens indevidas. Por isso, é fundamental estabelecer medidas de fiscalização rigorosas para garantir que os contratos sejam executados de forma transparente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da economia e accountability, conforme capítulos subsequentes.

Essa prática ajuda a melhorar a eficiência da administração pública e aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados à população, uma vez que as empresas contratadas serão aquelas que oferecem produtos e serviços de melhor qualidade e menor custo. Segue:

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (RIBEIRO, 2020, p. 06)

Portanto, os diversos momentos que precedem a aquisição dos insumos públicos, bem como a gestão destes contratos é tema especialmente sensível, eis que está sujeito a interesses satelitários à máquina administrativa, fazendo incidir sobre ele, em alguns casos, a vontade dos agentes envolvidos na contratação, que muitas vezes pode não ser republicana sob a lente do interesse público primário ou secundário.

Dentro desta tônica, é impreterível que se opere um juízo acerca do uso do poder de compras do Estado e sobre o seu encargo como ao avanço sustentável, percebendo a sua função como indutor de políticas públicas e como direção para o alcance de escopos governamentais.

Aliás:

O desenvolvimento sustentável é um conceito que tem característica multidisciplinar, envolvendo com diversas dimensões e que vem sendo explorado desde o final da década de 1960. Os debates a respeito da sustentabilidade e do desenvolvimento ganharam força na década de 1970, com o Relatório Limites do Crescimento, que coloca em evidência a escassez de recursos naturais para acompanhar os padrões de crescimento vigentes à época (COSTA, 2019, apud Meadows et al., 1978, p. 36).

A noção de desenvolvimento sustentável foi cunhada na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – WCED, cujo documento denominado “*our common future*”, também chamado de “relatório de *Brundtland*”, exibiu a urgência de se reimaginar as matrizes de desenvolvimento socioeconômicos contemporâneas, criando um paradigma de inovação, o chamado desenvolvimento sustentável.

O significado alcançado fita desenvolver uma modelagem de sustentável, quanto às obrigações da presente geração, sem oprimir às esperanças das futuras gêneses. Essa interpretação, de 1987 em diante, foi copiosamente empregada, apesar de haver críticas pontuais. Assim, a sustentabilidade é alcançada quando se observa a prioridade para os recursos renováveis, desejando melhores condições de vida para o coletivo, assim como a atenção pela dignidade da pessoa humana dos indivíduos.

A agenda estatal nessa discussão ganha espaço com a declaração do Rio e da conhecida Agenda 21. Ora bem, a mencionada “Agenda 21” é uma estratégia de desempenho que abarca uma mescla de obras tendentes a concretizar ações para impulsão do avanço sustentável, mencionado documento reconheceu que o desenvolvimento sustentável não pode ser alcançado apenas por meio de ações do setor privado, sendo necessário o envolvimento e a ação do setor público; não por outra razão, o desenvolvimento nacional sustentável calhou a ser um dos landmark que norteiam as compras públicas. A Lei nº 12.349/2010, por exemplo, estabelece que as compras públicas devem levar em consideração critérios de sustentabilidade, o que significa que o Estado deve utilizar seu poder de compra para incentivar a produção e o consumo de bens e serviços sustentáveis.

Assim, a Agenda 21 e outras iniciativas similares representam importantes marcos na promoção do desenvolvimento sustentável e

na conscientização da necessidade de uma abordagem mais equilibrada e responsável em relação aos recursos naturais, ao meio ambiente e por via de consequência, também, à responsabilidade fiscal e probidade administrativa.

Trazemos esta discussão, eis que o sentido mais amplo de sustentabilidade também implica em mantermos um processo de fiscalização probo e eficiente, sendo certo que uma boa regulação e definição da atividade de fiscal é essencial para este mecanismo.

A supervisão e fiscalização se fazem necessárias para assegurar a implementação de medidas que visem à proteção do meio ambiente, bem como para evitar danos ambientais que possam comprometer a sustentabilidade. Dessa forma, é essencial que haja transparência e integridade no processo de fiscalização, além da aplicação de técnicas e métodos eficazes.

Para tanto, a regulação e definição das atividades de fiscalização devem ser claras e precisas, com a finalidade de garantir que as ações realizadas pelos órgãos responsáveis sejam adequadas e atendam aos objetivos propostos, mas as razões que levam à esta conclusão possuem muitas outras raízes e são especialmente sentidas em pequenos municípios.

Ora bem, o papel estatal enquanto ator da cadeia econômica e agente de consumo merece destaque, considerando, principalmente, que o Estado é um grande comprador, além de o consumismo ser justamente um dos prismas basais dentro dessa visão de sustentabilidade. Dessarte, sobre este viés, há que se analisar o proveito, em que a “melhor aquisição” necessita ser preterida em detrimento do “menor preço”, porquanto, na espécie, o desígnio pode levar à incerteza e a um consumo superior. Ou seja, uma opção pelo menor preço pode acarretar uma “espiral descendente com condições cada vez piores da saúde, danos ambientais e da qualidade dos produtos” (Biderman et al, 2008 p. 22).

Essa citação destaca a importância de não se basear unicamente no menor preço ao tomar decisões de compra, pois essa abordagem pode levar a uma série de problemas que afetam negativamente a saúde humana, o meio ambiente e a qualidade dos produtos. A fiscalização do contrato, portanto, ganha um contorno pro futuro, eis que bem documentada pode servir de lastro para tomada de decisões futuras e contratações mais acertadas.

Ao optar pelo menor preço sem um eficiente estudo técnico preliminar, pode haver uma pressão para reduzir custos, o que pode levar a uma série de ações danosas, como a escolha de matérias-primas de baixa qualidade, a utilização de processos produtivos que geram poluição ou resíduos tóxicos, a redução da segurança e saúde no trabalho, entre outras práticas que comprometem a sustentabilidade.

Com o tempo, essas ações podem levar a o que Biderman quis registrar como “espiral descendente”, ou seja, uma situação na qual as condições pioram continuamente.

Os produtos fabricados com baixa qualidade ou com processos poluentes podem afetar a saúde dos servidores, dos fornecedores e da população em geral. A degradação ambiental pode causar danos irreversíveis aos ecossistemas e comprometer a qualidade de vida das pessoas que dependem desses recursos, criando demandas de saúde que invariavelmente irão desaguar sob o Poder Público como um todo.

Assim, é importante levar em consideração outros fatores além do preço ao fazer uma escolha de compra, como a qualidade do produto, o impacto ambiental e social da sua produção e a reputação da empresa responsável pela fabricação. Essa abordagem pode levar a decisões mais conscientes e sustentáveis, que levam em conta o bem-estar das pessoas e do planeta a longo prazo e o gestor nem sempre está familiarizado com este nível de discussão, necessitando de uma equipe que tenha conhecimento duradouro sobre aquela unidade e um senso de identidade funcional.

Parafraseando Bruno Quick Lima, o uso apropriado do poder de compra do Estado auxilia a distender economicamente regiões e setores, propiciando uma forma muito mais eficaz que a simples cessão de renda por programas típicos, uma vez que avulta empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo solidez para sustentar seu florescimento. Dessa forma, arremata seu raciocínio aduzindo que o processo de contratações gera “espirais positivas”, que consolidam a formalização do trabalho e o desenvolvimento da indústria, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (LIMA, 2015)

Ao fiscalizar os contratos, portanto, o fiscal de contratos pode verificar se as empresas contratadas estão cumprindo com as normas ambientais e sociais pertinentes, bem como com os requisitos de qualidade dos produtos e serviços fornecidos. Além disso, o agente de fiscalização pode verificar se as empresas estão horando com os compromissos assumidos no que se refere à proteção do meio

ambiente, segurança no trabalho, condições adequadas de trabalho e outras questões que afetam a sustentabilidade, ou seja, a atuação do agente de fiscalização é essencial para garantir que as compras públicas sejam realizadas de forma sustentável, levando em conta os impactos ambientais e sociais das atividades econômicas, além de promover a qualidade dos produtos e serviços fornecidos.

Como ator do mercado, poderíamos aventar, por fim, como o Poder Público, inserido nestas relações, seria percebido em relação ao particular; naquelas hipóteses mais singelas e específicas da relação contratual, o que, para melhor compreensão, nos propomos à vênua de uma pequena digressão abaixo para, na sequência, retomar nosso objetivo.



3

3

O ESTADO CONSUMIDOR**3.1 A natureza jurídica do consumidor e o Estado**

A Lei no 8.078/1990 instituiu o Código de Defesa do Consumidor – CDC, que discorre sobre as relações de consumeristas no Brasil, definindo os contornos conceituais do chamado “consumidor por equiparação ou bystander”, definindo-o como “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (art. 2º - segunda parte).

A definição do conceito foi construída sob um viés estritamente objetivo, assinalando que “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º - primeira parte).

Com isso – acrescentou o Superior Tribunal de Justiça –, que “o legislador possibilitou que até mesmo as pessoas jurídicas assumam essa qualidade, desde que adquiram ou utilizem o produto ou serviço como destinatário final” (REsp 1.536.786).

Infere-se, portanto, que o Estado, pessoa jurídica de direito público interno, enquanto representante da sociedade pode sim ser considerado sujeito da relação de consumo, hábil a revestir-se da proteção da legislação consumerista.

O Estado, como prestador de serviços públicos, deve garantir a proteção dos direitos dos cidadãos consumidores. Isso inclui o direito à informação clara e adequada sobre os serviços prestados, a segurança e qualidade dos serviços, a garantia de que os serviços atendam às necessidades dos consumidores, entre outros direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor.

Quando o Estado é tratado como consumidor, há um estímulo para que ele melhore a qualidade dos serviços prestados, porque, ao ser responsabilizado por eventuais falhas na prestação de serviços, o Estado é incentivado a aprimorar seus processos internos e a investir em tecnologias e capacitação de seus servidores. A aplicação do Direito do Consumidor ao Estado fortalece, também, a democracia na medida em que garante que o cidadão tenha um papel ativo na fiscalização dos serviços públicos e na exigência do cumprimento dos direitos que lhe

são assegurados, gerando uma maior transparência e participação social no funcionamento administrativo.

Ademais, é sabido que para que a Administração haja intervindo nas relações de consumo não estará limitada apenas à aplicação direta enquanto consumidor ou fornecedor, interessando, também, ao Estado um papel regulatório ou eficácia diagonal, que pode ser exercida através do papel das compras governamentais ou da regulação de certos setores. Por exemplo, suponha que uma empresa de telefonia fixa pretenda realizar a instalação de uma torre de telefonia móvel em uma determinada região da cidade, próxima a residências de consumidores. Nesse caso, a aplicação do Direito do Consumidor pode ser necessária para garantir que a empresa cumpra as normas e regulamentações sobre o impacto ambiental e na saúde dos consumidores.

A atuação do Estado como consumidor é fundamental para promover a defesa do interesse público e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e eficiente; daí extrai-se também que o Estado deve buscar as ideias de satisfação impostas ao privado, considerando as insurgências que o regime de direito público lhe impõe. Neste pensar, a entrega exata do que foi licitado é mais do que um simples atributo da moralidade, mas providencia essencial do que determina o próprio mercado, além de ser possível utilizar os dados coletados a partir da fiscalização do objeto que é contratado pelo próprio Estado, para aferir a qualidade dos serviços prestados por algumas concessionárias e permissionárias.

TERRA, Paim e CARLOS Antônio apud Ferrer (2018), em artigo denominado como “compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais” destacam que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. Percebemos, assim, que um escorreito processo de fiscalização possui muitos atributos além da economia de recursos, prestigiando a sociedade como um todo e, no caso específico do Direito do Consumidor, proporcionando que a própria unidade federativa erradique práticas abusivas de mercado.

3.2 Compras Públicas: Conceito e aperfeiçoamento.

É claro que o poder estratégico das compras governamentais desperta interesse privado e buscando justamente aplacar esta ingerência individual do agente, o legislador criou diversos apetrechos de controle, e, neste íntimo, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Lei de Responsabilidade Fiscal são suas mais eficientes sumidades, regulando de forma geral como essas avenças serão combinadas, bem como o controle que se dará ex ante e post factum do que foi firmado.

Além disso, como já informamos outrora, a utilização de compras públicas inteligentes pode trazer uma série de benefícios para a gestão das compras governamentais, tais como a redução de custos, o aumento da eficiência e da transparência nos processos de aquisição, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável e da inovação tecnológica. De acordo com os autores, portanto, as compras públicas inteligentes consistem em uma abordagem estratégica que envolve a utilização de tecnologias e metodologias inovadoras, como a inteligência artificial e a análise de dados, para maximizar o valor e o impacto das compras de governo. Nesse sentido, a adoção de práticas mais modernas e eficientes na gestão das compras governamentais pode contribuir significativamente para o fortalecimento da administração pública e para a melhoria dos serviços prestados à população.

Neste cenário, os municípios no Brasil, enquanto entes federativos de menor envergadura, acabam prejudicados, pois a legislação federal envolta, nem sempre está contextualizada às necessidades daquela pequena unidade da federação em um país continental e multicultural.

Outrossim, a doutrina abalizada já elucida que a temática é estudada, em quase todos os casos, sob as seguintes perspectivas:

questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local). Desta forma, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de uma análise mais abrangente e sistêmica. (TEIXEIRA et al., 2015, p. 20)

É preciso que sejam desenvolvidas políticas públicas específicas para os municípios, a fim de que estes possam suprir as suas necessidades de forma eficiente e em conformidade com a legislação vigente. Para tanto, é necessário que sejam consideradas as

particularidades locais, tais como a demanda por produtos e serviços específicos, as características econômicas e culturais da região, bem como a capacidade dos órgãos públicos municipais em gerir os processos de compras públicas de forma adequada. Ademais, é importante que sejam promovidos debates e discussões sobre o tema, visando a construção de um conhecimento mais abrangente e a elaboração de propostas que possam contribuir para a melhoria da gestão das compras públicas em nível municipal. Somente assim será possível promover uma administração pública mais eficiente e que atenda às demandas e necessidades da população local.

Servindo-se desta discrepância funcional, alguns gestores ignoram o comando legal enquanto paradigma de melhor aproveitamento dos recursos públicos e encaram a regulação como uma exigência exagerada daqueles que idealizaram a norma.

No entanto, é essencial ressaltar que a regulação das compras públicas é fundamental para garantir a transparência, a competitividade e a eficiência dos processos de aquisição de bens, serviços e obras pelo setor público. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por exemplo, estabelece critérios objetivos para a seleção dos fornecedores e para a escolha das propostas mais vantajosas para a administração pública, além de prever mecanismos de controle e fiscalização dos contratos firmados. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para os gastos públicos e busca assegurar o equilíbrio das contas públicas, de modo a evitar o endividamento excessivo do Estado. Portanto, é fundamental que os gestores públicos compreendam a importância da regulação das compras públicas e adotem as melhores práticas de gestão para garantir a eficiência e a transparência dos processos de aquisição de bens, serviços e obras pelo setor público.

Logo, o corrente exercício busca debater as compras governamentais acolá de uma percepção circunscrita, sejam de estágios naturais da marcha, sejam de zonas do discernimento, rastreando desse modo um prisma mais vasto e ajustado. Percebe-se que é precisamente neste cenário que se encontra o sustentáculo que favorece para que a operações de compras públicas consigam enternecer de modo assertivo e permanente, como também coadjuvante, na policy making estatal e na prosperidade do país.

Não obstante, compreendemos que, embora certa dose de flexibilização venha a salutar no contexto municipal, uma correta

fiscalização do processo de contratação e execução de todas as etapas do empreendimento ou prestação do serviço, a longo prazo, conferem à Administração economicidade e transparência para que os recursos sejam empregados naqueles itens mais sensíveis à população (aliás, é justamente este o alcance do conceito de burocracia weberiana ²).

Como gestores municipais nem sempre são administradores vocacionados, nos parece razoável qualificar e distribuir competências aqueles sujeitos mais próximos do campo de aquisições como o fiscal, introduzindo-o no processo de demanda e na elaboração dos competentes estudos técnicos preliminares³. Aliás, esta reflexão nos faz enxergar o processo de criação da demanda por novos contornos, atestando que com o tempo, a burocracia weberiana passou a ser questionada em função de sua rigidez e falta de adaptabilidade a novas demandas e contextos. Surgiu, então, o gerencialismo, uma abordagem que busca introduzir conceitos e práticas da gestão privada no setor público, visando aprimorar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados à sociedade. No contexto das compras públicas, o gerencialismo propõe uma gestão mais flexível e orientada por resultados, com o uso de técnicas de planejamento, monitoramento e avaliação para garantir que as compras realizadas pelo setor público estejam alinhadas às necessidades da população e gerem impactos positivos na sociedade, o que é sem sombra de dúvidas mais bem desenhado com o acompanhamento e documentação daquilo que foi historicamente contratado naquele ente.

² Para Weber, a burocracia moderna não é unicamente um aspecto progressista de arranjo administrativo, com base na toada procedente e correta, mas, ainda, uma forma de dominação legítima. Weber marca a burocracia como a construção formal da organização, assentindo, à vista disso, sistematizar as atividades humanas para o sucesso de intenções comuns no final das contas. A burocracia weberiana é um modelo de organização que busca estabelecer uma estrutura hierárquica e racional para a tomada de decisões e execução de tarefas dentro de uma instituição. No contexto das compras públicas, a burocracia weberiana pode ser aplicada para garantir que os processos de aquisição de bens, serviços e obras sejam conduzidos de forma sistemática, transparente e eficiente, seguindo regras claras e procedimentos padronizados. Isso contribui para minimizar a possibilidade de favorecimentos ou corrupção e para aumentar a qualidade das compras realizadas pelo setor público. No entanto, é importante destacar que a burocracia weberiana também pode gerar entraves e demoras no processo de compras públicas, tornando-se necessário encontrar um equilíbrio entre a eficiência e a flexibilidade na gestão desses processos.

³ Estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; (art. 6º, XX, Lei nº 14.133/21)

Dessa feita, uma boa regulação e esmerada aplicação das regras dispostas asseguram ao gestor público segurança para não ser punido indevidamente pelos órgãos investidos de controle. Ora bem, pequenas cidades têm no Prefeito a figura do ordenador de despesas e o recebimento de materiais em desacordo com o objeto licitado é classificado como espécie improbidade grave pelos Tribunais de Contas Estaduais, mas o dever de cuidado pode ir além do risco de punição, levando em conta a melhor técnica e o melhor resultado esperado para o recurso público empregado, no contexto daquele município ou região.

A fiscalização de contratos administrativos é uma atividade fundamental para garantir a efetividade das compras públicas e a transparência no uso dos recursos públicos. No contexto do gerencialismo, a fiscalização é vista, conforme explicado, como uma ferramenta para avaliar os resultados alcançados e aprimorar a gestão dos contratos. Nesse sentido, é importante que a fiscalização seja realizada de forma sistemática e eficiente, com a utilização de indicadores de desempenho e ações preventivas, a fim de evitar possíveis irregularidades e prejuízos aos cofres públicos. Além disso, a fiscalização deve ser pautada pelo diálogo e pela parceria entre o gestor público e o contratado, visando aprimorar a execução do contrato e maximizar os resultados para a sociedade, sendo certo que competirá ao fiscal contribuir para o aprimoramento desta relação, por isso insistimos que o fiscal deve estar presente já na fase de formulação da demanda e definido nos quadros de carreira do ente público.

Além do mais, ainda no mesmo impulso, como visto, para se alcançar resultados positivos ante o desenvolvimento sustentável, bem como às políticas públicas correlatas, deve-se abeirar todo o mecanismo de compras, desde o planejamento, a licitação e até a entrega, procurando o Estado haver indicações e ideologias orientadas para a esfera de investimentos governamentais e fiscalização dos contratos, inclusive nas menores esferas administrativas.

Admite-se, a começar das abonações propostas, a importância de discernir o volume e as fases que abarcam a função das compras governamentais praticadas de forma arguta, bem como conhecer as práticas mais aquilatadas e os transtornos que sensibilizam o processo, na direção de, com base nestes achados, estabelecer uma asserção de crescimento que seja capaz de cooperar para o desenvolvimento da atuação e da gestão de compras públicas intraneus.

Além da proposição do fiscal como membro de carreira específica, a presente abordagem pode fomentar a produção literária sobre o processo de fiscalização em pequenas unidades, que, como observado pela doutrina, continua escasso:

[...] não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa na área. (FERNANDES, 2014, p. 26) (FERNANDES, *Ciro Campos Christo. A centralização das compras na administração federal: lições da história. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.*)

Conseqüentemente, a partir da representação dos investimentos públicos eficientes, percebemos que é crucial a ocorrência de uma investigação da prestação das compras dentro das companhias governamentais. A presente caracterização, parida de uma observação multidimensional do sistema, abraçada em todo o intervalo de mercancias, será capaz averiguar as distorções e os ajustamentos que são capitais para o incremento dos frutos da atividade de aquisições coordenadas e bem desenhadas na Administração, e, para nosso apanhado, com maior enfoque, na fiscalização dos contratos administrativos.

Quanto ao primeiro aspecto do processo, ou seja, da formulação da demanda, por outro lado, existem diversos bons estudos já consolidados. Uma abordagem excelente sobre a discussão, é a transformação da natureza reativa da gestão de compras para uma perspectiva proativa, nos termos que exposto no relatório Baily et al. (2000).

Como fruto de sua análise o autor faz a diferenciação entre compras reativas e compras proativas, que pode ser resumida nos seguintes termos: A compra reativa é realizada em resposta a uma necessidade emergencial, ou seja, quando algo acontece e é necessário adquirir determinado produto ou serviço imediatamente, sem planejamento prévio. Geralmente, a compra reativa é mais cara e pode gerar desperdício de recursos públicos, pois não há tempo hábil para a realização de uma pesquisa de mercado adequada ou para a negociação de preços e condições favoráveis.

Por outro lado, a compra proativa é planejada e estratégica, ou seja, é realizada com antecedência e baseada em análises de mercado, levantamento de necessidades e projeções de demanda. Nesse caso, há um esforço em obter preços mais competitivos, melhores condições de pagamento e um maior alinhamento com as necessidades da administração pública. A compra proativa é, portanto, uma abordagem mais eficiente e econômica para as compras públicas, pois permite uma melhor gestão dos recursos públicos e uma maior efetividade na entrega dos serviços públicos à sociedade.

Observe:

Tabela 1 Compra reativa e compra proativa

Compra Reativa	Compra Proativa
Compras é um centro de custos	Compras deve adicionar valor
Compras recebe especificações	Compras e fornecedores contribuem para as especificações
Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
Compras subordina-se a finanças ou à produção	Compras é importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras contribui para o desenvolvimento do mercado
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é a variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema Independente de Fornecedores	O sistema pode ser integrado ao sistema dos fornecedores
As especificações são feitas por designer ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores: segurança	Muitos fornecedores: perda de oportunidades
Estoque excessivo: segurança	Excesso de estoque: desperdício
Informação é poder	Informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily et al (2000, p. 20).

A nova lei de licitações buscou aproximar ainda mais o conceito de compras proativas, com novos institutos como o diálogo competitivo, compras compartilhadas, central de compras em pequenos municípios, a criação da função de gestor de contratações, o calendário anual de contratações; além de demonstrar uma preocupação legislativa com a continuidade dos contratos e finalização das obras públicas, deixando todo o sistema de responsabilização em campo apartado da execução do objeto, de maneira que eventual

responsabilização possa ser imposta, sem que o objetivo maior da Administração (que é a entrega do item) seja suspensa.

Apesar dos avanços regulatórios na área de compras governamentais, ainda há lacunas na regulação da atividade do fiscal de contratos, principalmente no que se refere aos aspectos operacionais de sua atividade. Delegar essa regulação ao gestor municipal nem sempre é a melhor opção, já que muitas vezes as pequenas unidades não possuem conhecimento técnico apropriado. Além disso, um gestor mal-intencionado pode não criar um sistema confiável de conferência ou oferecer a independência necessária para o fiscal de contratos desempenhar seu papel de forma adequada.

Como se desvela, o fiscal ideal não está inserido apenas no momento fim do ajuste, mas para uma contratação eficiente ele deve estar presente já quando da idealização da demanda, de maneira que com suas informações a respeito de antigas contratações e destinação de itens de antigas contratações possa subsidiar o gestor de informações pertinentes à melhor escolha, apontando que este profissional possua certa capacitação em gestão estratégica.

3.3 A importância da gestão estratégica e o fiscal de contratos.

Gestão estratégica é um conjunto de ações e processos que visa orientar as atividades de uma organização para alcançar objetivos específicos a longo prazo. É uma abordagem de gestão que envolve análise e planejamento cuidadosos para criar e implementar estratégias que permitam à organização atingir seus objetivos de forma eficiente e eficaz.

Representando hoje um importante instrumento de gestão empresarial num mercado competitivo e turbulento, a estratégia tem como principal objetivo preparar a organização para enfrentar o ambiente hostil da atualidade, utilizando, para isso, as competências, qualificações e recursos internos da empresa, de maneira sistematizada e objetiva. (MAINARDES; FERREIRA; RAPOSO, 2011, p. 279)

A gestão estratégica inclui a definição de metas, a análise do ambiente interno e externo da organização, a identificação de oportunidades e ameaças, o planejamento de ações para atingir essas metas e a alocação de recursos de forma adequada para a implementação dessas ações.

Dessa forma, a gestão estratégica é fundamental para a tomada de decisões de uma organização, pois permite que os gestores tenham uma visão clara dos objetivos da organização e do ambiente em que ela está inserida, de forma a tomar decisões informadas e orientadas para o sucesso a longo prazo.

Vale ressaltar que a gestão estratégica não é um processo estático e deve ser revisada periodicamente para garantir que as ações estejam alinhadas aos objetivos da organização e às mudanças no ambiente em que ela está inserida.

Assim, o fiscal de contratos deve ter uma visão clara dos objetivos da organização e dos contratos que estão sob sua responsabilidade, a fim de garantir que a execução dos contratos esteja alinhada com os objetivos estratégicos do aparelho estatal.

Da mesma forma, tal agente deve preocupar-se com às mudanças no ambiente em que a organização está inserida, para garantir que os contratos sejam adaptados de acordo com as mudanças e que as ações tomadas estejam alinhadas com a visão do gestor, sempre guardando informações pertinentes para que as futuras contratações sejam cada dia mais racionais, gerando melhor qualidade e economia naquilo que é contratado.

3.4 Centralização e Descentralização de Compras

Uma alternativa para gerar economicidade é centralizar as compras públicas em um único setor, o que facilitará a regulação e acompanhamento da matéria; além, é claro, de permitir maior racionamento com a contratação de servidores.

Ora, tanto as compras compartilhadas como as centrais de compras autorizam um corte de atividades e despesas por meio da contração de métodos congêneres, representando diminuição das importâncias acordadas em virtude do benefício de escala com despesas em quantitativos ampliados, melhoria no planejamento das compras ordinárias e utilidades na administração patrimonial, com arrefecimento de preços de correção.

Além dos benefícios já mencionados, a centralização das compras públicas em um único setor também pode contribuir para a padronização de processos e produtos adquiridos pelo governo, o que, mais uma vez, aliado à boa regulamentação da atividade de fiscalização pode trazer mais transparência e eficiência para a gestão pública. Com menos setores responsáveis pelas compras, também pode haver uma

redução na burocracia e no tempo necessário para realizar as aquisições, resultando em uma economia de recursos tanto financeiros como humanos.

Padronização, aliás, que vem fortemente indicada na nova Lei de Licitações:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

Na mesma toada, a novel legislação ampliou ainda mais este conceito ao determinar, no art. 181, que os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei. Sobre a temática, o parágrafo único do mesmo dispositivo assim orientou:

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Com a instituição das centrais de compras pelos entes federativos, espera-se que a aquisição de bens e serviços seja realizada de forma mais eficiente e econômica, além de proporcionar maior controle nos processos de contratação pública. Essa medida contribui para o combate à corrupção e à promoção de uma gestão pública mais responsável e eficiente, garantindo o melhor uso dos recursos públicos. Ademais, a criação de centrais de compras pode favorecer a competitividade entre os fornecedores e estimular a inovação e a qualidade dos produtos e serviços adquiridos pelos órgãos públicos.

De toda sorte, a criação desses consórcios, embora nos pareça formidável do ponto de vista da economicidade, bem como da fiscalização, ainda é bastante resistida pelos gestores locais, justamente aqueles que mais necessitariam dessa espécie de soluções.

Não é cabível a nós engendrar nos interesses que guardam essa busca pela concentração do poder sobre processo de aquisições públicas, mas os resultados que adiante perceberemos, talvez sirvam como um alerta e demonstração de evidência empírica de que nossa tese é urgente e preocupante.

Neste sentir, em que pese seja até compreensível que haja preocupações quanto à concentração de poder, é importante ressaltar que a implementação dessas soluções pode resultar em benefícios significativos para a administração pública. Em vista disso, é necessário que sejam realizados estudos e debates mais aprofundados sobre os impactos dessas iniciativas, de modo a se chegar a um consenso sobre a melhor forma de implementá-las, visando sempre o interesse público.

Refitando nosso estudo em relação às centrais de compras públicas, no artigo denominado “Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais” Paim Terra e Antônio Carlos, argumentam, citando Ferrer, que:

Nos últimos anos, houve um movimento por uma descentralização excessiva da maior parte das práticas dos governos, inclusive a gestão pública, provocando boa parte dos problemas atuais. (FERRER, 2015, p. 4-5)

Karjalainen apud Teixeira et al. (2015) descreve que a concentração das aquisições oferece benefícios reais: “sinergia, compartilhamento de recursos e know-how, coordenação de estratégias e o poder de negociações em pool”. Os citados cronistas reúnem em três conjuntos cruciais de benefícios das compras centralizadas: (1) economias de escala; (2) economias de informação e aprendizado; e (3) economias de processo. (TEIXEIRA, Helio Janny et al. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.)

Para implementação do padrão centralizado de compras, preocupam-se os gestores com a eficiência do sistema, bem como o risco de redução na qualidade da informação sobre os produtos comprados, eis que em um sistema descentralizado é possível realizar uma análise local com maior propriedade. Ferrer (2015) aponta que “nos últimos o volume de descentralização da execução das compras aumentou bastante”, e, em sua percepção, “essa descentralização excessiva acabou provocando boa parte dos problemas atuais, em toda a gestão pública”.

Além das preocupações mencionadas, a implementação do padrão centralizado de compras como alertamos também pode enfrentar resistências políticas e burocráticas por parte dos gestores locais. Isso ocorre porque a centralização das compras pode ser vista como uma interferência nas competências e autonomia dos órgãos e entidades públicas, o que pode gerar conflitos com gestores que buscam maior poder de decisão. Ainda assim, é importante lembrar que a descentralização excessiva das compras deve criar problemas como a falta de padronização e a fragmentação das políticas públicas, o que pode resultar em ineficiências e desperdícios de recursos públicos. Conseqüentemente, a implementação do padrão centralizado de compras deve ser cuidadosamente planejada e debatida, buscando sempre o equilíbrio entre a eficiência e a autonomia dos órgãos e entidades públicas.

É importante ressaltar, contudo, que as argumentações apresentadas, embora louváveis, estão voltadas principalmente para grandes municípios, o que não contempla a realidade de muitas das pequenas cidades situadas em locais distantes e com acesso remoto em nosso país, ainda bastante desalinhadas com Brasília.

Analisando objetivamente o caso, ambos modelos (descentralização ou centralização) têm benefícios e inconvenientes, carecendo uma verificação em concreto para resolver qual o mais adequado sistema que os entes e pastas precisam adotar, ainda que se valide a percepção de que um exemplo híbrido, trabalhando com sinergia, parece mais conveniente para enfrentar os constantes entraves da gestão pública.

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos (MCCUE; PITZER, 2000 apud FERNANDES, 2015, p. 4).

Nas palavras de Fernandes (2015, pág. 5) ilustra-se:

o papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica.

Para o autor, uma forma de decidir o sistema que será imposto é diagnosticar a seção de compras e apartar a demanda por artigos de compra, desta forma, baseado em um juízo sistêmico, é produzida

junto com todos os atores do departamento, qual a melhor solução tática para a concretização das compras governamentais dos Estados, dos Municípios, dos órgãos vinculados, e outros. Além disso, para facilitar este processo, é essencial que se invista em tecnologias de comunicação eletrônica que facilitem a gestão e a transparência dos processos públicos, garantindo a eficiência e a economicidade nas aquisições de governo.

Assim, seja qual for a modelagem adotada, certo é que o último nível da contratação – aqui representado pela entrega do objeto – deverá ser escrupulosamente cumprido e bem documentado; expressando no ponto a necessidade de uma legislação federal que regule de maneira uniforme como este procedimento se dará em pequenos municípios, demandando, inclusive, sua regulamentação específica dentro de cada unidade, o que poderá ser desenvolvido por cada município.

Sem embargos, a novel Lei de Licitações, em seu art. 181, como dito, verificando essa dificuldade em pequenas unidades federativas, autorizou a criação de consórcios públicos fitando a realização de licitações em conjuntos, naquelas unidades com menos de 10.000 (dez mil habitantes).

De toda sorte, conferindo congruência, é o próprio ente que poderá atestar com maior segurança, embasado nas suas contratações correntes e suas peculiaridades locais, qual o modelo que melhor desempenha naquele espaço. A possibilidade de criação de consórcios públicos para realização de licitações em conjunto é uma alternativa interessante, especialmente em municípios pequenos. No entanto, como observamos, cabe aos gestores locais com auxílio da equipe técnica do ente avaliar e definir qual modelo se mostra mais efetivo e vantajoso para atender às necessidades e demandas da população. Daí concluir que um bom gestor encontrará no fiscal de contratos um parceiro e não um carrasco.



4

4

**PANORAMA DAS
CONTRATAÇÕES**

Toca avultar que são raros subsídios consistentes sobre a conjuntura da área de compras governamentais, principalmente quanto ao aspecto pós-contratual e a correta fiscalização da entrega do objeto. A maior parte dos documentos encontrados se referem à pesquisa da operacionalização, o que, dada a máxima vênia, não nos oferece um cenário verdadeiro do setor, sobretudo por que facilmente falseáveis dentro de pequenos municípios.

É crucial, pensando em todo exposto, que haja um maior investimento em pesquisas que avaliem o desempenho das compras governamentais após a fase de contratação, bem como a efetividade da fiscalização na entrega dos bens e serviços adquiridos. Essas informações são importantes não apenas para aprimorar a gestão pública, mas também para garantir transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. Além disso, é fundamental que haja um esforço conjunto entre os órgãos responsáveis pela fiscalização e controle, a fim de assegurar que os processos de compras governamentais sejam conduzidos de forma ética, responsável e muito objetiva. Somente dessa forma será possível construir um ambiente propício para a contratação de fornecedores confiáveis e a garantia de um serviço público de qualidade.

Aliás, a ingerência que alguns Prefeitos de cidades pequenas exercem sobre os processos de documentação e fiscalização nas contratações já foi aferido e criticado pelos estudiosos do tema, porém nossas autoridades não demonstraram interesse na criação de uma política pública com real efeito intimidador até o momento, pelo contrário, reformas como a observada na lei de improbidade administrativa de 2.021 (Lei nº 14.230, de 2021), acabam estimulando estas práticas, quando retiram de procuradorias municipais os instrumentos de controle, como a ação de improbidade (art. 17, da LIA⁴)

⁴ ADI nº 7043: Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução

, além de exigir a caracterização do dolo específico para configuração da conduta, consonante nova redação do artigo primeiro da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Este não é um problema que atinge apenas as compras públicas, em artigo intitulado “Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização”, Celine Souza aborda a questão dos Conselhos Municipais e destaca a mesma problemática:

[...] não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o Prefeito, e o seu papel é o

civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe "obrigatoriedade de defesa judicial"; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia. E ADI nº 7042: Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe "obrigatoriedade de defesa judicial"; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia.

de ratificar as decisões tomadas pelo [poder] Executivo local (SOUZA, 2004, p. 39).

Na mesma toada, Osmir Dombrowski (2008, p. 2), doutor em Ciências Políticas da Universidade de São Paulo alerta que:

Durante muito tempo, o "local" na política brasileira foi tido como lócus dos desmandos autoritários de mandatários das elites locais ou regionais. A idéia subentendida nesse adágio é que, fazendo uso de recursos econômicos, a elite local domina e submete o aparelho de Estado aos seus desígnios particulares, afastando todos os outros segmentos, notadamente os setores populares. Daí ser o poder local perdulário, mal gastador do dinheiro público, quase sempre corrupto e que tem a ineficiência como sua marca característica. Pela mesma razão o poder local foi também, durante muito tempo, considerado instrumento do "atraso". Ou seja, trata-se de uma instância de governo que, em vez de promover o progresso e o desenvolvimento, trabalha no sentido de contê-lo, de impedir que ocorra. Aqui a idéia subentendida é a de que o desenvolvimento poderia alterar a correlação de força no interior da sociedade em detrimento dessa elite que, por isso mesmo, trabalha no sentido de contê-lo como forma de manutenção do status quo. (Sic.)

O autor sabiamente percebe que este mecanismo foi responsável pelo sentimento de aversão e desconfiança com as instâncias locais de poder, explicando que “praticamente toda reflexão política e social do Brasil das décadas de 1920 e 1930 fazia - como não podia deixar de ser - uma crítica profunda e rigorosa da descentralização republicana que abandonara o país ao apetite das oligarquias locais e regionais de base rural.” (DOMBROWSKI, 2008, p. 3).

Essa crítica à descentralização republicana não se limitou apenas às décadas de 1.920 e 1.930. Na verdade, a discussão sobre a centralização ou descentralização do poder no Brasil é uma constante em nossa história política. Desde a Proclamação da República em 1.889, quando se estabeleceu a descentralização do poder político com a adoção do federalismo, houve um debate contínuo sobre os efeitos positivos e negativos dessa forma de organização do Estado.

A crítica à descentralização republicana, mencionada pelo autor, se relaciona principalmente com a concentração de poder nas mãos das oligarquias locais e regionais, que dominavam a política brasileira naquela época. Essas oligarquias exerciam um controle absoluto sobre a vida política, econômica e social das regiões onde estavam inseridas,

impedindo a participação popular e a realização de mudanças significativas.

Tal análise, porém, não significa que a centralização do poder seria a solução para os problemas políticos e sociais do país. Na verdade, a centralização excessiva do poder pode gerar outros problemas, como a burocratização e a distância entre o poder e a população, dificultando a participação popular e a resolução de demandas locais.

Assim, o debate sobre a descentralização ou centralização do poder no Brasil é um tema que continua atual e relevante, sendo necessário encontrar um equilíbrio entre a autonomia das regiões e a necessidade de uma coordenação centralizada para o desenvolvimento do país.

A mais bem construída definição desse processo de centralismo entre nós talvez seja a de Oliveira Vianna, citada por Dombrowski, que assim arremata:

O erro fundamental dos nossos constitucionalistas tem sido dar à autonomia local um conteúdo maior do que é aconselhável em nosso meio, um conteúdo demasiadamente amplo - ou porque anglo-saxônico ou porque meramente teórico; conceito que não atende às nossas realidades de formação social e de estruturas cultural. Estamos, neste ponto, em contradição aberta com as indicações da ciência social e da ciência política. Estas nos dizem que no nosso conceito de autonomia local (Estados e municípios) poderemos incluir todos os direitos que quisermos, menos um: - o direito às autoridades que têm o encargo da defesa das liberdades civis. Estas devem trazer o carisma de uma autoridade mais alta e mais imparcial - que não pode ser outra senão a da Nação" (OLIVEIRA Vianna, 1987, p. 157).

Por outro lado, é importante lembrar que a descentralização do poder político pode ter efeitos positivos, como a promoção da participação cidadã e o fortalecimento das identidades locais. Quando as decisões são tomadas mais próximas dos cidadãos, eles têm mais chances de influenciar essas decisões e tornar as políticas mais adequadas às suas necessidades e realidades. Na mesma linha de ideias, a descentralização também pode favorecer o desenvolvimento econômico local, uma vez que as decisões sobre investimentos e infraestrutura podem ser tomadas levando em conta as particularidades e demandas da região.

Neste aspecto, é importante salientar que a descentralização do poder não deve ser confundida com a fragmentação do Estado, que

pode gerar desigualdades e injustiças entre diferentes regiões. É necessário que haja um equilíbrio entre a autonomia regional e a coordenação centralizada, de modo que as políticas públicas sejam eficientes e atendam às demandas da população em todo o país.

A questão da descentralização do poder não é apenas uma questão de organização política, mas também está relacionada com questões sociais, culturais e econômicas, sendo necessário analisar as desigualdades históricas entre as regiões e as demandas específicas de cada uma delas, a fim de promover um desenvolvimento mais justo e equilibrado em todo o país.

Este processo de descentralização, quando analisado apenas entre entes federativos de maior representação (União) para os de menor (Municípios), é causa para oportunidades de corrupção, já que a gestão dos recursos públicos fica mais fragmentada, facilitando o desvio de recursos públicos para interesses privados ou para a prática de atos ilícitos, sem que haja uma fiscalização eficiente por parte das autoridades.

E é principalmente sobre este aspecto que nos parece oportuno a criação de carreiras para Fiscal de Contratos, pelo menos em nível municipalista, com preposições bem definidas em Normas Nacionais, evitando-se com isso que a máquina pública sofra ingerência de setores privados e que na maioria das vezes não está interessado no desenvolvimento nacional.

Da mesma forma, outros problemas como descoordenação⁵ e custos elevados podem ser agravados com a transferência de poderes ao gestor local, sem que mecanismos adequados de controle e fiscalização sejam também incorporados.

4.1 Contratações municipais em números

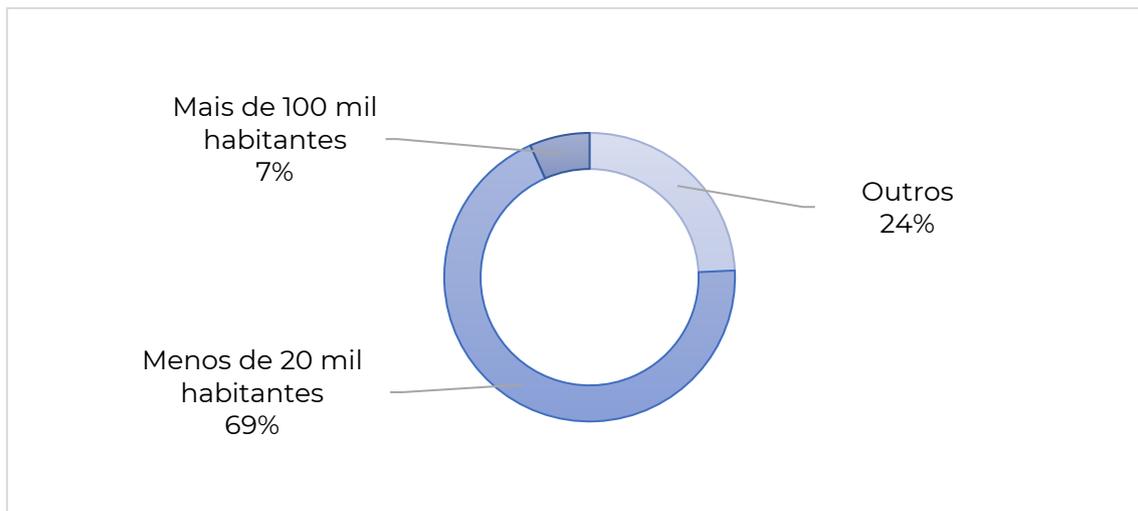
O site Agência Brasil divulgou estudo onde foi informado que de todos os 5.570 municípios brasileiros 67,7% (3.770 municípios) têm menos de 20 mil habitantes e concentram 14,8% da população, com 31,6 milhões de habitantes. De acordo com o IBGE, os dados de 2.021 indicam que mais da metade da população brasileira (57,7%), ou seja, 123 milhões de habitantes, concentram-se em apenas 326 municípios (5,8% dos municípios), que têm mais de 100 mil habitantes. (Disponível

⁵ A descentralização pode gerar descoordenação entre os diversos níveis de governo, uma vez que cada região ou município pode ter políticas e prioridades diferentes, levando a conflitos entre as diferentes esferas de governo e a uma menor eficiência na tomada de decisões.

em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>, acessado dia 11 de janeiro de 2023)

Em 2020, 326 municípios brasileiros possuíam população superior a cem mil habitantes, sendo que a maior parte dos municípios brasileiros (68,3%) têm até 20 mil habitantes, o que somados representam cerca de 30% do PIB nacional, mais uma vez expressando esta necessidade premente de regulamentação específica.

Figura 1 Municípios com menos de 20 mil habitantes



fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

É bom lembrar, por oportuno, que este imbróglio não está apenas nas pequenas unidades federativas. Ad exemplum, em 2014, o TCU confeccionou o relatório TC-007.891/2015-6, que buscava arranjar e organizar as informações relativas à governança pública em âmbito nacional, sendo que o perfil de direção e gestão das compras públicas apresentado nesta investigação desvelou consideráveis deficiências na Administração Pública de Compras ⁶.

Com base no aludido relatório, é possível assinalar em que estágio está o desenvolvimento das compras públicas⁷, e, assim, consonante o ensaio de Ataíde Ramos Braga, pesquisador do Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS), nosso aparelho de investimentos

⁶Somente 26% das organizações dispõem de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), sendo que a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições. Desta forma, apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições. (COSTA e TERRA, 2019).

⁷ Braga (2006, pág. 2) divide os sistemas de compras em quatro estágios: a) Estágio 1 – Reativo; b) Estágio 2 – Mecânico; c) Estágio 3 – Proativo; e d) Estágio 4 – Gerência Estratégica de Suprimentos.

ainda se acha no primeiro grau (ou estágio), conquanto existam ações e avanços específicos em alguns órgãos públicos. Nas palavras do autor:

O primeiro estágio é caracterizado pela pou(ca agregação de valor realizada pelo setor responsável pelas aquisições de bens e serviços nas organizações. Nessa fase, os departamentos requisitantes de bens ou serviços realizam quase todas as atividades associadas à negociação da obtenção, deixando para o setor de Compras ou Suprimentos apenas a operacionalização da transação, que consiste na emissão da ordem de compra, acompanhamento da entrega e escrituração de contratos cujas cláusulas são previamente acertadas entre o setor interno requisitante e o fornecedor. (BRAGA, 2008, p 2)

Nesse modelo, os servidores envolvidos no processo de compras são meros executores de contratos pensados por terceiros (gestor e alguns servidores geralmente de provimento comissionado). Parafraseando o autor, no primeiro nível a preocupação é responder aos estímulos das outras funções dentro da organização. Assim, o processo de fiscalização e a importância estratégica do fiscal de contratos é descuidada, já que o próprio gerente não quer ser sindicalizado por suas decisões, acarretando prejuízos diretos e indiretos para entes que já amargam a baixa arrecadação.

4.2 Novos paradigmas

Partindo deste prisma, considerando que as compras públicas ainda não estão bem ajustadas no Brasil, mormente naquelas unidades mais periféricas; a fiscalização decorrentes destes títulos, por diversas razões, continua negligenciada, tanto pelo legislador, quanto pelos estudiosos, que ao tratarem do assunto “compra”, concentram-se no processo de escolha de fornecedores e aquisição, olvidando-se que a contratação somente estará completa quando o bem da vida adquirido pela operação for entregue do modo e no tempo em que foi encomendado, com as mesmas características do termo de referência ou projeto (quando for caso).

Gerência Estratégica de Suprimentos é a função que cuida da gestão estratégica dos processos relacionados à aquisição de bens e serviços necessários para o funcionamento de uma organização. Ela se concentra em planejar, organizar, dirigir e controlar todas as atividades relacionadas ao suprimento de materiais e serviços, incluindo a seleção de fornecedores, a negociação de contratos, a gestão de estoques, a logística de entrega e o controle de qualidade dos produtos e serviços recebidos. Permite-se, com isto, que as empresas alcancem seus

objetivos estratégicos por meio da gestão adequada de seus recursos financeiros e da maximização do valor gerado pelos fornecedores.

Na Administração, assim como no privado, este pensamento é importante e nos parece inadmissível que o aparato estatal continue apresentando resultados insuficientes quanto à gerência de compras, que, por sinal, tem no fiscal de contratos o núcleo axiológico do mecanismo.

Ora, para se chegar em um predicado dos gastos, bem como a eficiência das compras de governo, é necessário que a atuação de compras seja diagramada a partir de um prisma estratégico, mas o processo não se esgota na licitação, carecendo desta regulação nos entes municipais; o que, repisamos, deveria ser imposto de forma geral pela União (art. 22, XXVII, da CR), deixando-se as especificidades de cada caso para regulamentação local.

Não poderia ser de outra forma, aliás, já que o comando constitucional preconiza no art. 22, inciso XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, III;

Quanto ao conteúdo desta regulamentação, Santana adverte que o caráter multidisciplinar e o rendimento das compras públicas reclamam que o tema seja disputado e desenvolvido não apenas em relação aos aparelhos e a preparação das compras públicas, mas de modo multidimensional, abordando todo o ciclo de aquisição. Ou seja, é preciso fitar a eficiência de ponta a ponta. (SANTANA, 2015)

A relação entre o administrador público e o direito é fundamental para garantir a transparência, a legalidade e a eficiência das compras de governo. As compras públicas representam uma parcela significativa dos gastos do Estado, sendo essenciais para a realização de políticas públicas e para o desenvolvimento econômico do país.

O administrador, responsável pela gestão dos recursos públicos, deve seguir rigorosamente as normas estabelecidas pela Lei de Licitações e pelos demais dispositivos legais que regem as compras governamentais. Além disso, ele deve buscar sempre o melhor

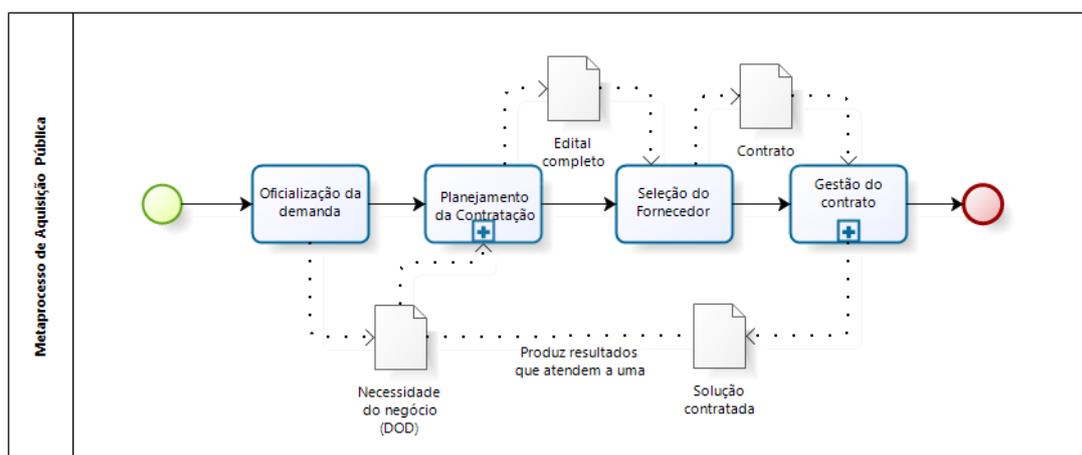
interesse da administração pública, buscando aquisições com qualidade, preço justo e condições adequadas.

O direito define as regras e os procedimentos a serem seguidos pelo administrador. Por isso, é importante que os gestores públicos tenham conhecimento das leis e das normas aplicáveis às compras de governo e sejam capazes de aplicá-las de forma efetiva e eficiente.

Afinado ao que já mencionado, porque cogitamos acerca do fenômeno das compras governamentais, encontramos um ciclo complexo que começa com a idealização e termina com a entrega do bem da vida. Esta série abrange temas jurídicos, fiscais, estratégicos, logísticos, políticos, sustentáveis, aprimoramento tecnológico, entre outros diversos, que ficam estabelecidos em cada um de seus braços. Neste particular, consideramos que uma compra possui um ciclo de vida, é, por assim dizer, um processo com fases e expertises que merecem a devida atenção em todas elas, sendo que a fiscalização acaba possuindo papel essencial, na medida que confere eficácia ao procedimento.

O documento conhecido como “RCA - Riscos e Controles nas Aquisições” obtido no site do TCU origina uma visão do respectivo metaprocessos de aquisições, o qual se percebe como um ciclo, traduzindo-o na seguinte imagem:

Figura 2 Metaprocessos de aquisições públicas.



Fonte: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnline.htm>

A importância de observar todo o ciclo de compras em sua inteireza é genuína, pois evita observações restritas e a atenção demasiada a um ciclo em detrimento de outro de mesma importância.

Este enfoque reduzido sobre as fases das compras do governo, a nosso pensar, levou a delimitarmos bem como é realizado o pacto (procedimento pré-contratual), mas tornou o setor de licitações e o fiscal de contratos uma espécie de armação mecânica que absorve apenas a operacionalização, deixando afastados aspectos básicos para a atividade, como o plano de compras, o correto dimensionamento da demanda, e, de imediato, a fiscalização dos contratos e a independência dos profissionais encarregados desta atividade, entre outros.

Assim, é neste último estágio do ciclo de contratações (pós-contratual) é que verificamos grandes falhas em nível municipal e nos debruçaremos em sua avaliação, inclusive apontando a necessidade premente na criação de carreira para estes profissionais e uma regra procedural em nível federal, desvelando-se aos municípios.

4.3 Gestão e Fiscalização

Dentre os vários nuances acerca da fiscalização dos contratos, o Fiscal de Contratos é a figura que surge com a especial missão de providenciar o recebimento das mercadorias, serviços, obras ou qualquer outro gênero da contratação, sendo responsável por acompanhar todas as etapas da execução do contrato, desde a entrega dos bens ou serviços até a conclusão, verificando se todas as cláusulas foram cumpridas conforme o acordado entre as partes.

Além disso, o Fiscal de Contratos também é responsável por analisar os documentos e relatórios apresentados pelas empresas contratadas, a fim de avaliar a qualidade dos serviços prestados e garantir que os prazos e condições previstos no contrato sejam cumpridos. Em casos de descumprimento de cláusulas contratuais, cabe ao Fiscal de Contratos aplicar as penalidades previstas, como multas e rescisões contratuais, visando sempre a proteção dos interesses da entidade contratante.

Hodiernamente, em pequenos municípios a fiscalização é feita, na maioria dos casos, por servidor designado, que possua, em tese, certo nível de proficiência na área afeta à contratação a ser fiscalizada. Esta regra, todavia, nem sempre é respeitada, sendo bem comum encontrarmos fiscalizações apenas proforma, muitas vezes sendo designado um servidor que sequer toma conhecimento de que tal providência lhe havia sido atribuída, assinando relatórios criados por outros agentes e sem ciência do que está de fato atestando.

Em altura, na esfera federal a Instrução Normativa nº 5 delimitou como serão alcançados os trabalhos deste importante agente. Aliás, mencionada instrução, em seu artigo 39, conceituou a direção e vistoria dos contratos, nos seguintes termos:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. (grifamos)

Como apreendemos, acenado conceito utilizou-se da ideia doutrinária que apoia a coexistência de dois núcleos de atuação no acompanhamento das aquisições do governo, a saber: (1) a gestão, que fita uma visão mais ampla, passando pela administração da demanda e coleta de informações generalizadas; e, ainda, (2) a inspeção, que se direciona à fiscalização estrito senso do objeto de um contrato determinado (embora a Lei nº 8.666/93 – no único dispositivo dedicado ao tema –, não tenha abraçado expressamente nenhuma segregação de atividades).

Importante observar que a cisão das atividades de gerência e de monitorização em servidores diferentes é notada pelo Tribunal de Contas da União – TCU como um bom hábito administrativo, favorecendo o controle e a seguridade do procedimento de apuramento de despesa, além de prestigiar o princípio da segregação de funções, que agora é expresso na nova Lei de Licitações (art. 5º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Essa separação de funções entre gestão e fiscalização é importante para garantir a efetividade e transparência na gestão dos recursos públicos, uma vez que evita a concentração excessiva de poder em uma única pessoa ou setor, diminuindo os riscos de fraudes e irregularidades.

Na praxe, apesar de serem provocados pelo TCU, os pequenos municípios não editam seus respectivos atos normativos ou o fazem de maneira ineficiente, alvitrando a planejada segregação de funções entre fiscal e gestor do contrato, salvo raras e gloriosas exceções. Os

contratos municipais, em regra, seguem controlados por um servidor, na maior parte dos casos selecionado entre aqueles lotados nas áreas administrativas correlatas; preenchendo formulários apenas por formalidade, já que a atividade não é verdadeiramente executada, existindo casos ainda mais aberrantes, que considerando a ineficiência da fiscalização, os relatórios de recebimento do objeto sequer são preenchidos.

Assim, revela-se imperioso que esta conceituação venha do governo Federal, designando-se como será o procedimento, bem como a maneira que o processo será documentado, além de definir com exatidão os prazos que a providência deverá ser tomada, devendo existir, ainda, mecanismos eficientes de controle sobre todo este procedimento, inclusive com imposição de sanções ao gestor que descumprir o que ficar estabelecido.

Nada obstante, o relatório da ENAP apontou:

De trato com a referida Instrução, compete ao administrador a coordenação das movimentações relacionadas à fiscalização do contrato nas suas quatro espécies ou dimensões, a saber: técnica, administrativa, setorial e de satisfação do público usuário, devidamente assistido por agentes responsáveis pelas três primeiras e pelo público usuário em relação à última, além de guardar da instrução documental dos métodos ou incidentes contratuais ordinários e extraordinários, como prorrogações, alterações contratuais, revisões dos preços, pagamentos e aplicação de sanções e extinção do ajuste. (Enap, 2001)

Portanto, o Fiscal de Contratos é o agente designado para nutrir o gestor das informações relacionadas ao cumprimento de sua incumbência institucional de bem acometer os recursos públicos, garantindo o melhor interesse social e evitando possíveis responsabilizações.

É formidável esclarecer que as prestações de gestão (enquanto responsável por confiar informações fidedignas ao Prefeito) e fiscalização de contratos (estrito senso, encarregado da auditoria da entrega do objeto) idealmente devem ser conferidas a servidores distintos, sendo esperado, também, que o Fiscal seja servidor de carreira, livre de amarras políticas para o bom desempenho de sua atividade. Recomenda-se, ainda, que cada ente edite suas próprias regulações a partir das peculiaridades locais, mas se utilizando de balizamento normativo federal (leia-se: normas gerais), principalmente em relação à fiscalização.

Na mesma toada, sabemos que originalidade da regulação, caso implementada em algum município, não violará o preceito legal superior da Lei nº 8.666, ou, tão pouco, da Lei nº 14.133/20, pois estas não impedem que o Administrador indique um único mandatário para a fiscalização do ajuste, reunindo as funções de gestão e inspeção. Contudo, impõe-se um ônus decisório crucial ao gestor que assim traçar, já que será responsabilizado diretamente pela indicação tal como no direito privado⁸. Imagina-se que tal imputação será suficiente para vergar o paradigma da indicação isolada de servidores na vistoria dos contratos administrativos.

Todavia, ainda que o órgão decida por adotar modelo discrepante do sugerido pela Instrução Normativa nº 5, reiteramos ser elementar as competências estarem claramente determinadas, com a finalidade de os fiadores da fiscalização terem noção prévia de suas responsabilidades e obrigações, além da necessidade de a escolha recair em servidor efetivo afeto a área da demanda, ainda que não exista carreira específica.

No mesmo prumo, regularmente os responsáveis pela edição dos programas nacionais, assim como seus órgãos de controle (ad exemplum do TCU), têm dificuldades em perceber as adversidades reais enfrentadas naqueles municípios mais distantes dos grandes centros, onde a “Lei de Brasília” não caminha da forma que foi escrita, necessitando, pois, de um paradigma mais realista, que desvele um processo e uma carreira independente, mas não imponha um múnus sobre a folha, que quase sempre estará sobrecarregada.

Bem compreendido o porquê fiscalizar e alguma imagem deste panorama nacional, é o momento oportuno de seguirmos com nosso estudo, engendrando em algumas minucias da atividade e suas características intrínsecas.

⁸ É o que os juristas chamam de culpa in eligendo, ou culpa por ter escolhido a pessoa (funcionário) errado. Isso está no art. 932, III de nosso Código Civil, diz que “são (...) responsáveis pela reparação civil o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele”. Além disso, a Súmula 341 do STF diz que “é presumível a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado ou preposto”.



5

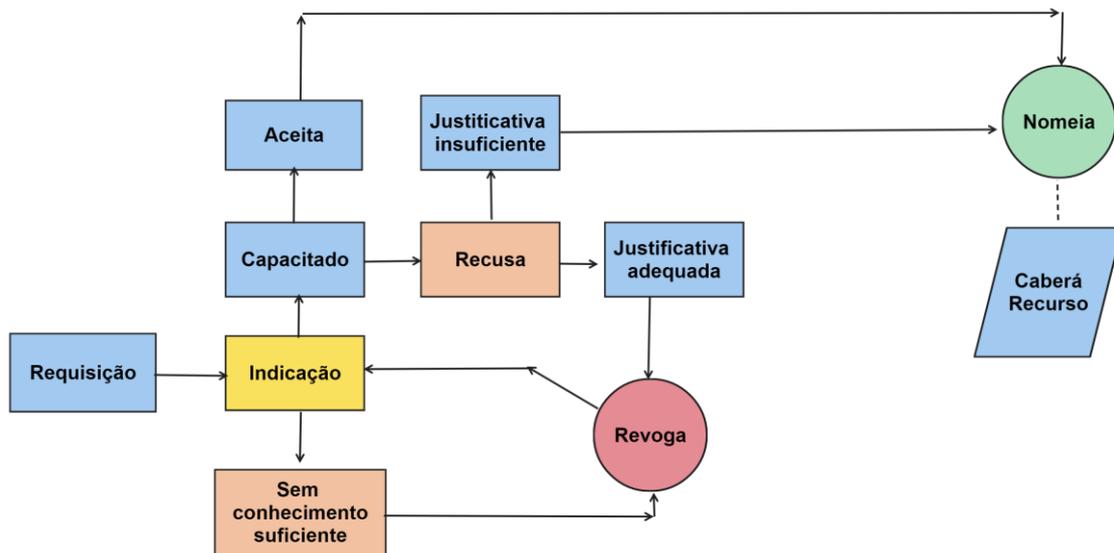
5

ESPECIFICIDADES DA ATUAÇÃO

No presente capítulo será elaborada uma demonstração da atuação do Fiscal de Contratos, e sobre as peculiaridades afetas à sua nomeação, consoante fluxograma abaixo:

Figura 3 – Fluxograma da nomeação do fiscal de contratos

Figura 3 Fluxograma da nomeação do fiscal de contratos



Fonte: elaborado pelo autor com base no material pesquisado

5.1 Quem deve indicar e designar o fiscal do contrato?

A IN nº 5 inovou, ainda, ao definir expressamente a competência para a nomeação e titulação do fiscal de contratos. Nestes termos, os artigos 41 e 42 do diploma apontaram a competência do setor requisitante para a indicação do gestor, do fiscal e de seus suplentes, sendo que o responsável pelas licitações deverá realizar a designação formal dos indicados.

A forma que este procedimento é realizado mostra-se adequado em uma administração bem descentralizada como a federal, mas este paradigma nem sempre atinge o resultado esperado em nível

municipal, mormente quando a centralização é quase absoluta, havendo forte incidência de concentração de poderes⁹.

Não obstante, cabe a cada unidade da federação organizar esta definição, podendo, ad exemplum, imputar a designação de um agente específico ou ambos ao Prefeito, conforme preconiza, inclusive, a nova Lei de Licitações (Lei no 14.133/21) em seu art. 7º.

É certo, todavia, que seja qual for a modelagem adotada, a nomeação dos responsáveis pela inspeção dos contratos deve atender às formalidades de praxe. Ou seja, os responsáveis pela função devem ser designados por portaria específica, subscrita pela autoridade competente e publicada nos portais respectivos. Vejamos o que dispõe o art. 7º e 117, da Lei no 14.133/21:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

[...]

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos: [Omissis...]

Outrossim, a portaria de nomeação do fiscal e do gestor, deve ser exclusiva para cada contrato objeto de sindicância, evitando-se a adoção genérica de um número de servidores para a tarefa, principalmente porque é esperado que o servidor incumbido guarde algum nível de expertise com o tema do ajuste a ser fiscalizado,

⁹ As atividades do Estado podem ser prestadas diretamente pela entidade estatal ou indiretamente, através de entidade pertencente à denominada administração indireta, que são pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, criadas pelo Poder Público por lei ou através de autorização legal, a fim de prestarem atividades públicas específicas. A esse fenômeno a doutrina confere o nome Descentralização, que se difere da desconcentração, por ser esta uma divisão interna da atividade estatal. (TAVEIRA. Adriana do Val Alves. **Descentralização e Desconcentração da Atividade Estatal**. Revista Paradigma. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/55/66>>, acessado em 20 de janeiro de 2023)

evitando-se que a Administração possa receber equipamento inferior ao contratado.

A adoção genérica de um número de agentes para a tarefa de fiscalização pode gerar outros problemas como um sentimento de diluição de responsabilidade, em que nenhum servidor se sente responsável pelo acompanhamento do contrato, levando a uma fiscalização menos rigorosa ou até mesmo inexistente. Além disso, a falta de especialização pode comprometer a qualidade da fiscalização, já que é necessário conhecimento técnico específico para a verificação do cumprimento de determinados termos e cláusulas contratuais.

Outro problema é que a adoção genérica de servidores pode comprometer a efetividade da fiscalização, uma vez que cada contrato tem suas particularidades e demanda uma análise minuciosa para garantir o cumprimento dos termos contratados. Por isso, a nomeação de um fiscal e um gestor específicos para cada contrato objeto de sindicância pode garantir que a fiscalização seja mais eficiente e eficaz, uma vez que esses servidores terão um conhecimento mais aprofundado sobre as especificidades do contrato, aumentando a qualidade do trabalho desenvolvido.

Como mencionado, em que pese este modelo tenha se mostrado eficaz em nível federal; não é a melhor das escolhas para o municipalismo de cidades interioranas, porquanto o modelo formidável, como buscamos argumentar, é a designação de um servidor de carreira própria para esta importante atividade, máxime observando que sem o manto da estabilidade, o jogo político municipalista de interior acabará esvaziando qualquer possibilidade de controle concreto, vez que qualquer servidor designado em comissão, estará sob o grilhão de bem servir ao gestor.

Outra preocupação identificada pelo TCU, e que está regulamentada na mencionada Instrução Normativa é a necessidade de cientificação expressa dos servidores indicados (BRASIL, 2017, p. 92):

Art. 41 [...]

§ 1º Para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

Dessarte, é preciso que o servidor designado para a inspeção dos ajustes seja pessoalmente cientificado e aponha sua ciência no concernente documento, para, somente após ser juntado aos autos do processo em testilha.

A providência parece em um primeiro passar de olhos irrelevante, já que a comunicação do fiscal se apresenta de mercê. Não obstante, a importância desta imposição em nível municipal é ímpar, já que muitas vezes o fiscal sequer sabe que foi nomeado, salvo se o servidor possuir o bom, porém improvável hábito de acompanhar publicações oficiais. Dessarte, convenhamos que o comando mereceria ser reprisado em uma legislação específica sobre o tema para nosso federalismo de segundo grau¹⁰.

Feita a designação e amarrados todas as pontas que sinalizamos, o estudo cai sobre o fiscal apontado e suas possíveis objeções.

5.2 A designação do gestor e dos fiscais pode ser recusada?

Seguindo orientação tranquila da doutrina especializada e do Tribunal de Contas da União, assim como dos Tribunais de Contas Estaduais; a designação como fiscal de contratos é irrecusável, eis que não se trata de ordem ilegal, conforme artigo 116, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990).

A ordem ilegal é aquela que contraria a Constituição Federal, as leis e os regulamentos. É importante ressaltar que, caso um servidor público receba uma ordem ilegal, ele não deve cumprir, uma vez que o servidor tem o dever de defender o interesse público e cumprir a lei. Caso o servidor público se recuse a cumprir a ordem ilegal, ele estará agindo de acordo com a sua obrigação ética e legal. Além disso, a recusa de um servidor público em cumprir uma ordem ilegal é um ato de coragem e cidadania, pois contribui para a preservação da ordem democrática e para a garantia dos direitos e interesses dos cidadãos. Nesse sentido, consta no Acórdão nº 2.917 – TCU – Plenário (BRASIL, 2010):

O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de

¹⁰ No federalismo brasileiro é reconhecida a existência de três ordens: União (ordem central), Estados (ordens regionais) e Municípios (ordens locais), razão pela qual classificado como federalismo de 2º grau. (LENZA, 2014, p. 469)

configurar grave infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P).

Esta posição foi materializada pela IN nº 5. No entanto, ainda que não possa haver recusa, o fiscal pode requerer capacitação para as prestezas, além de poder solicitar a reavaliação de sua qualificação para a atividade.

Aqui, a prática aliada da busca desta visão estratégica e eficiente das compras, nos informa que idealmente se buscará contratar profissional da área da administração, mas não existe nenhuma imposição legal para isto. De toda sorte, seja qual for a formação do fiscal, é necessário que o agente possua alguma capacitação e treinamento estratégico, assim saberá relacionar as informações realmente relevantes para a formulação das futuras demandas.

Não obstante, embora seja importante que o servidor público seja capacitado e esteja qualificado para executar suas atividades de maneira adequada, é preciso ressaltar que a recusa em cumprir ordens ilegais não é uma questão de habilidade técnica, mas sim de ética e legalidade. Portanto, é fundamental que os órgãos responsáveis pela capacitação e qualificação dos servidores públicos enfatizem a importância do cumprimento das leis e da defesa do interesse público primário como princípios básicos da atuação dos servidores. Além disso, é preciso que os servidores públicos estejam conscientes de sua responsabilidade ética e legal e de que possam buscar apoio jurídico e institucional caso sejam pressionados a cumprir ordens indevidas. Somente assim será possível garantir que o Estado brasileiro seja regido pelos princípios democráticos e que os direitos e interesses dos cidadãos sejam preservados.

Outrossim, é obrigatória a disponibilização de condições pertinentes de trabalho, sob pena de o gestor atrair para si a responsabilidade por eventual fiscalização precária, assim como é imprescindível que se tenha uma boa equipe capaz de conferir ao agente incumbido da fiscalização insumos técnicos pertinentes ao bom desempenho de seu mister.

Necessária, por fim, o dimensionamento correto da demanda, eis que uma atividade eficiente reclama mão de obra qualificada e suficiente.

Contudo, a ansiedade em evitar a sobrecarga de serviços não permite gerar, desde logo, um número máximo de contratos para o qual um mesmo agente público possa ser incumbido de sua

fiscalização. Esse exame é metuculoso e deve estribar-se na relação de adequação entre a complicação dos contratos, o volume de serviço e o tempo em atividade para que o servidor cumpra suas funções fielmente.

Sendo assim, o número de contratos para o qual o servidor público é designado como fiscal está relacionado ao desempenho da atividade de modo proveitoso, evitando o acúmulo indevido de atribuições, que possam comprometer a eficiência do serviço; daí apercebemos, portanto, não haver necessidade em ser fixado uma espécie de limite prudencial. Dessarte, conforme Acórdãos nº 2.831/2011 – Plenário, nº 38/2013 – Plenário e nº 1.094/2013 – Plenário, do TCU, entendemos que essa definição precisa levar em apreço as características do caso concreto.

O relatório do ENAP oportunamente arrematou:

A conclusão é que não existe um número máximo de contratos para que um servidor seja designado fiscal. Tal avaliação deve ser feita em cada situação específica, evitando a carga demasiada de trabalho capaz de comprometer a eficiência na execução da tarefa. (ENAP, 2021)

Ademais, para além do quantitativo, é admissível lembrar que a função exige qualificação técnica, seja do fiscal (propriamente dita), ou da equipe que estará incumbida de auxiliá-lo.

O Acórdão nº 2.512/TCU, enfrentando o caso específico dos fiscais de obra, estabeleceu que este servidor não precisa necessariamente ser formado em engenharia, dispensando habilitação específica. Todavia, como vimos, a opção pelo agente responsável deve recair sobre aquele que possua conhecimento técnico suficiente ao exame da matéria, visto que falhas na vistoria podem gerar responsabilização da autoridade nomeante, por culpa in eligendo.

O achado supra é um importante marco para o entendimento do papel dos fiscais de obra e da sua qualificação técnica. Embora a decisão tenha dispensado a obrigatoriedade de formação em engenharia para esses servidores, ela reforça a necessidade de que o agente responsável pela fiscalização tenha conhecimento técnico suficiente para realizar uma avaliação adequada das obras, servindo como bússola do entendimento dos nossos órgãos de controle para outras espécies contratuais, e alertando para a importância de que este profissional tenha conhecimento mínimo do ajuste que está sindicalizando. É fundamental que os órgãos públicos responsáveis

pela nomeação de fiscais de obras adotem critérios objetivos para a seleção desses servidores, levando em conta não apenas sua formação acadêmica, mas também sua experiência profissional e capacidade técnica para desempenhar as atividades de fiscalização de maneira eficiente e responsável.

A criação de uma carreira e uma unidade própria para esta missão, neste aspecto, ajudará o gestor a evitar esse tipo de queixas, sem perder de vista, ainda, à situação disposta no parágrafo 3º do artigo 41 da IN nº 5, que também pode gerar responsabilização da autoridade máxima do ente:

§3º Nos casos de atraso ou falta de indicação, de desligamento ou afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou fiscais e seus substitutos, até que seja providenciada a indicação, a competência de suas atribuições caberá ao responsável pela indicação [...]. (BRASIL, 2017, p. 92).

Insta lembrar sempre que os temas abordados na Instrução Número 5 do Governo Federal não são amarras aos entes municipais que podem desenvolver suas próprias legislações, adequadas a sua própria realidade, devendo ser percebido, novamente, a importância de uma regulação própria.

Além do mais, como salientamos, o fiscal deve ser acompanhado de uma equipe que irá lhe proporcionar as informações técnicas mínimas para avaliar se o item que está sendo entregue cumpriu com o objetivo contratado. Essa equipe pode ser designada para o ato ou compor o departamento sob a titularidade do fiscal, sendo necessário em alguns casos contar com a participação de peritos terceirizados tal como é realizado amplamente na resolução de conflitos no Poder Judiciário.

5.3 Contratação de terceiros para auxiliar na fiscalização

Terceiro é a pessoa, física ou jurídica, encarregada de subsidiar o fiscal de contrato no exercício de seu mister de vigiar a prestação do serviço ou entrega do produto objeto da contratação. Não obstante, essa espécie de prestação não é absoluta; devendo o Administrador observar o caso prático a fim de evidenciar a real necessidade do auxílio, além da responsabilidade pela fiscalização, por tratar-se de uma atividade assistencial.

Outrossim, o fiscal de contratos é naturalmente auxiliado pelo departamento jurídico do órgão, assim como o controle interno da instituição, que deverão dirimir dúvidas e instruí-lo com informações

corretas para acautelar riscos na execução contratual, sendo, pois, necessário que estas duas figuras tenham também suas atividades bem disciplinadas.

Na mesma toada, a nova Lei de Licitações, em seu art. 117, §4º assim define:

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Como é notado, ainda que designado agente terceirizado para o auxílio do fiscal de contratações, continua o fiscal designado responsável pelos seus pareceres, posto que atividade sensível, decorrendo daí mais uma agrura que poderia ser atenuada com a criação de uma carreira específica.

Em apertada síntese, a contratação de terceiros para auxiliar na fiscalização de contratos é uma prática importante, mas deve ser avaliada caso a caso. É essencial, ainda, que o fiscal de contrato conte com o apoio do departamento jurídico e do controle interno da instituição, e que as regras estabelecidas pela nova Lei de Licitações sejam observadas.

Compreendida a responsabilidade pela designação, bem como o princípio do papel dessa peculiar atividade, resta imaginarmos quem pode exercer este papel e o que fazer caso o fiscal de carreira, caso existente, seja em algum nível impedido¹¹ ou suspeito¹².

¹¹ O impedimento ocorre quando o agente público tem interesse pessoal na causa, ou seja, possui interesse direto ou indireto no resultado do processo, como, por exemplo, ser sócio de uma das partes ou ter vínculo de parentesco próximo com algum dos interessados. Nesse caso, o agente público fica impedido de atuar, sob pena de nulidade em seus atos.

¹² A suspeição ocorre quando o agente público tem dúvida quanto à sua própria imparcialidade, ou seja, há circunstâncias que podem afetar sua capacidade de julgar de forma neutra e justa. Por exemplo, se o agente público já teve conflitos anteriores com alguma das partes ou se possui amizade íntima com alguma das partes. Nesse caso, o agente público pode ser suspeito de atuar no processo e, se assim entender,

5.4 Quem não pode ser designado fiscal de contrato?

Segundo a lição de Furtado (ENAP, 2015):

não convém de modo algum que o fiscal esteja subordinado ao gestor. Por esse motivo, os atos normativos da unidade contratante devem designar as atribuições de cada um deles, a fim de evitar tal subordinação.

Assim, em relevância ao princípio da segregação de funções, os servidores responsáveis pela execução do ajuste não podem ser recomendados para fiscalizá-lo. De igual modo, estão prevenidos o pregoeiro e os membros da equipe de licitação, eis que poderiam utilizar tal expediente para evitar eventual responsabilização por ilegalidade ocorrida durante o procedimento licitatório. De mais a mais, situações de choque de interesses, como o parentesco ou afinidade, são estorvos a serem considerados para esta designação.

Partindo deste mesmo raciocínio e considerando as peculiaridades das pequenas cidades, é evidente que o fiscal precisa ser servidor de carreira ou sempre estará sujeito à ingerência do gestor, notadamente competindo a ele (o Prefeito) esta nomeação. Advertimos, contudo, que na atual conjuntura não existe implicação legal que impunha que essa atividade seja desempenhada por servidor de carreira.

5.5 Momento de designação do fiscal

Nos termos do que até aqui foi estabelecido, a função de fiscal pressupõe averiguação dos resultados obtidos em relação ao implemento das obrigações materiais do contrato, dentre elas o prazo de execução, a qualidade do objeto, além das demais imputações contratuais, a exemplo da preservação das condições de regularidade trabalhista, previdenciária, tributária, entre outras.

Assim sendo, para que essa cátedra seja cumprida de modo efetivo e seu desígnio seja protegido, a formalização e qualificação do fiscal deve ser arranjada em momento anterior, ou, no máximo, contemporâneo à abertura da vigência contratual.

É inclusive recomendado que o fiscal participe da fase de intuição primitiva da contratação, para que seu conhecimento e implicações sejam devidamente sopesadas e aquilatem o próprio

deve se declarar suspeito ou pode ser declarado suspeito pela parte contrária ou pelo superior hierárquico.

termo contratual. Esta proposição pode se dar por exemplo, através da criação de comissões específicas, onde será estudado o objeto contratual e discutida a necessidade pública, assim como a melhor solução para a demanda. Com a nova Lei de Licitações este procedimento pode ser unido ao Estudo Técnico Preliminar, definido no art. 6º, inciso XX, da novel Lei. Vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[Omissis..]

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Não por outra razão a IN nº 5 situou a expectativa da informação do fiscal do contrato nas etapas de idealização da contratação:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

[...]

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22; (BRASIL, 2017, p. 91 – grifamos).

De tal modo, analisando a importância da integração do fiscal na fase de design da contratação, é recomendável provisionar a sua indicação no início da fase interna do procedimento licitatório, daí calhar seja o servidor havido de uma carreira correlata. Porém, não é demais lembrar que a fiscalização não se encerra na própria Administração, havendo possibilidade de conferência popular e até mesmo da empresa interessada, através de outro personagem conhecido como preposto.

5.6 O preposto

Ora, como observado no decorrer do trabalho, a nomeação de agente público para procissão e fiscalização do cumprimento contratual não é discricionária e não está dentro da margem de liberalidade do gestor, é, antes de tudo, um dever da Administração Pública. Do mesmo modo, a empresa vencedora do certame deverá

indicar indivíduo para agir em seu nome durante a execução do contrato. Esse sujeito convencionou-se chamar de preposto.

Neste íterim, de acordo com o Aulete (dicionário on-line), a definição de preposto é: “aquele que representa, substitui, fica no lugar de outro”. Além do mais, mencionada nomeação é uma obrigação da empresa contratada, conforme explicitado no art. 118, da Lei de Licitações. Vide:

Art. 118. O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato.

Assim, o fiscal (nomeado pela Administração) e o preposto (nomeado pela contratada) são essenciais para o apropriado cumprimento e gestão do contrato, vez que incumbidos por conceber as partes contratantes em seus interesses, devendo agir coordenadamente; garantindo a fiel execução daquilo que foi pactuado.

Ao manter um preposto, a empresa contratada demonstra seu comprometimento com a transparência e a lisura na execução do contrato, uma vez que o preposto é o canal de comunicação com o poder público e a forma como a empresa pode demonstrar o cumprimento das obrigações contratuais.

O preposto pode auxiliar na identificação de eventuais problemas ou falhas na execução do contrato, fornecendo informações e esclarecimentos aos fiscais de contrato e possibilitando que sejam tomadas medidas corretivas a tempo de evitar maiores prejuízos ao poder público.

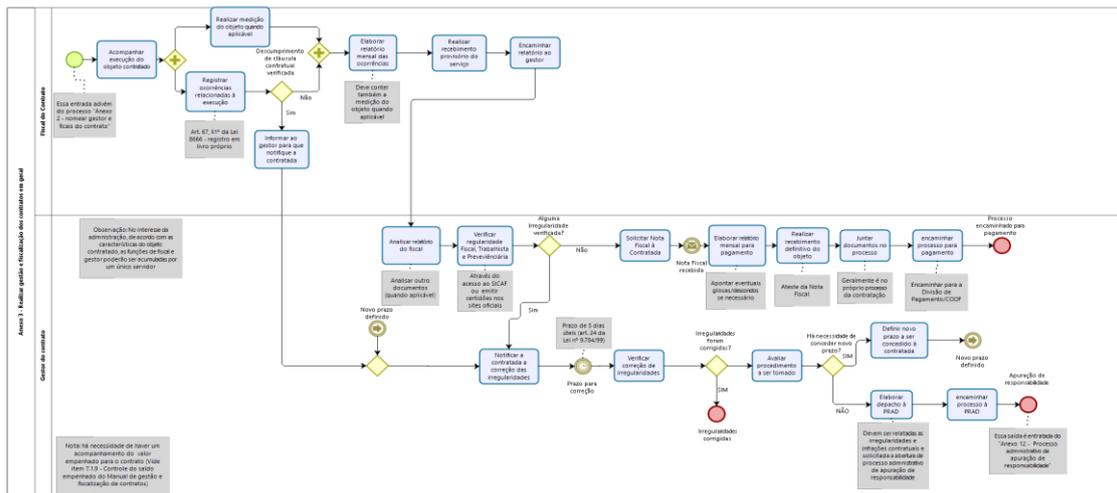
É sobressalente apartar a obrigação do apontamento formal do preposto, todavia, o indivíduo apontado pode ser recusado pela Administração, desde que apropriadamente justificado. Com o mesmo raciocínio, a disposição registrada no parágrafo 4º do artigo 44¹³ da aludida Instrução Normativa esclarece que a Administração poderá impor a permanência do preposto no lugar de fornecimento do serviço ou estabelecer as suas rotinas de acompanhamento, a serem definidas pelo gestor de execução do contrato (BRASIL, 2017, p. 92).

¹³ §4º A depender da natureza dos serviços, poderá ser exigida a manutenção do preposto da empresa no local da execução do objeto, bem como pode ser estabelecido sistema de escala semanal ou mensal.

5.7 Fluxograma da atividade

Um esquema que traduz o caminho da fiscalização que poderia eventualmente ser adotado por todos os órgãos, é o elaborado pela UFGD, abaixo:

Figura 4 Fluxograma da atividade do fiscal



Realizado por bizagi

(fonte: elaborado pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/divisao/contratos-prad/documentos-baixar>, acessado em 15 de janeiro de 2023)

6



6

A INSTRUÇÃO DOCUMENTAL

A fiscalização do contrato deve ser uma atividade em certa medida bem delimitada, com regras claras e prazos certos, sendo certo que, se bem executada, é providência de mercê para que o produto ou serviço prestado sejam entregues/executados nos moldes em que foi contratado. Assim, para que o contrato seja bem administrado, o informalismo não poderá estar presente, principalmente pela sensibilidade do patrimônio que é gerido, devendo todo procedimento ser registrado e bem documentado.

A instrução documental é, neste cenário, um importante aspecto da fiscalização, já que consiste na análise e verificação dos documentos que comprovam a execução do contrato.

A referida documentação envolve a análise de dados como notas fiscais, comprovantes de pagamento, relatórios de execução, entre outros, que permitem verificar se as atividades previstas no contrato foram realizadas de acordo com as especificações técnicas e prazos estabelecidos. Para além disso, a instrução documental também permite identificar possíveis irregularidades, como superfaturamento, pagamento por serviços não realizados, entre outros.

A importância da instrução documental está, portanto, na sua capacidade de fornecer informações precisas e confiáveis para a fiscalização do contrato, permitindo que sejam tomadas medidas corretivas a tempo de evitar prejuízos ao poder público. É por meio da instrução documental que se pode verificar se a execução do contrato está ocorrendo de forma adequada e em conformidade com as obrigações contratuais, contribuindo para a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2007) citado na apostila n. 4 do ENAP, Gestão e Fiscalização de Contratos, curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude, 2021, que existem quatro fases que arranjam o préstito do fiscal de contratos. São as seguintes: (1) *orientação*, (2) *fiscalização*, (3) *interdição*, (4) *intervenção* e (4) *aplicação*

de penalidades. Nestes termos, nos ensina o autor, é possível plotar os seguintes ensinamentos e procedimentos para cada uma delas:

- A função de fiscal assume grande relevância para a Administração Pública e, para ser desempenhada a contento, exige capacitação e habilidade dos servidores públicos que se dedicam a essa atividade. A fim de garantir o êxito de sua atuação, o fiscal deve possuir:
 - Conhecimento do regime jurídico.
 - Conhecimento dos termos contratuais.
 - Conhecimento do processo que resultou no contrato, inclusive atos da fase de planejamento.
 - Organização.

No mesmo rumo ficou caracterizado que alguns documentos são indispensáveis na opinião do autor para uma correta fiscalização do ajuste, sendo eles:

- Emissão da nota de empenho.
- Assinatura do contrato e de outros instrumentos hábeis.
- Publicação do extrato do contrato.
- Publicação da portaria nomeando-o como fiscal.
- Verificação das exigências contratuais e legais para início da execução do objeto.
- Relação do pessoal que irá executar o serviço e a respectiva comprovação da regularidade da documentação apresentada.
- Relação de materiais, máquinas e equipamentos necessários à execução contratual.

Outrossim, a fim de subsidiar a execução do contrato acerca de suas obrigações, o fiscal de contrato deverá conservar cópia dos seguintes dados em pasta particular:

- Instrumento convocatório da licitação (edital).
- Termo de referência ou projeto básico.
- Orçamento e planilha de custos.
- Cronograma físico-financeiro.
- Necessidade a ser atendida e resultados esperados.

- Conhecimento da realidade do mercado respectivo.
- Proposta da contratada.
- Documento coletivo de trabalho da categoria envolvida na prestação dos serviços (convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho).
- Instrumento de contrato.
- Documento de designação do preposto pela contratada.
- Livro diário com registro de ocorrências assinado, de preferência, pelo preposto.
- Cópia de atas das reuniões realizadas com o preposto, a fim de discutir a qualidade da contratação.

Aliás, estes documentos também foram exigidos em nível federal através da IN nº 5, no artigo 42, parágrafo 4º (BRASIL, 2017, p. 92). Vejamos:

§ 4º Para o exercício da função, os fiscais deverão receber cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização.

Com uma instrução documental bem-acabada, ficará fácil para possíveis interessados verificarem no futuro o bom andamento da despesa pública, além de servir de norte histórico para futuras contratações, desvelando características e necessidades da unidade que integrarão o Plano Anual de Contratações.

6.1 Alguns modelos de documentação

Na sequência elencamos alguns dos principais instrumentos de uma boa gestão contratual, que poderá servir de base a qualquer instituição interessada em implementar um sistema adequado de planejamento e acompanhamento de execução contratual.

6.2 Relatório mensal de acompanhamento do contrato

Figura 5 Modelo de relatório mensal de acompanhamento.

RELATÓRIO MENSAL DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO	
CONTRATO Nº:	MÊS/ANO:
UNIDADE DETENTORA DO CONTRATO:	
OBJETO DO CONTRATO:	
EMPRESA CONTRATADA:	
<p>Ocorrências:</p> <p>1) <i>(informar aqui as ocorrências que houve no mês, podendo ser registradas também neste local os descontos e as penalidades aplicadas. O cálculo das penalidades é de competência do gestor do contrato, observando o que consta estabelecido no contrato. A administração ao tomar ciência do relatório irá concordar ou discordar do cálculo feito, antes de enviar uma cópia do relatório à empresa).</i></p>	
<p>Avaliação dos serviços e dos documentos que foram apresentados pela empresa: <i>(informar aqui os documentos que foram avaliados, de acordo com as exigências contidas no edital. Informar também as deficiências que foram verificadas)</i></p>	
<p>Resultado aferido da contratação: <i>(mensuração dos resultados alcançados dos objetivos da contratação)</i></p>	
<p>Observações/sugestões/reclamações:</p>	
Data: __/__/__	Gestor do contrato: (nome e assinatura)

(fonte: modelo encontrado em diversos departamentos)

Este relatório serve para demonstrar a evolução do trabalho, mormente nos contratos de prestação de serviços continuados, servindo de base para uma possível renovação e futuras contratações.

6.3 Controle de contrato: compras parceladas

Figura 6 Modelo de relatório de fiscalização de contrato parcelado

CONTROLE DO CONTRATO n° ____/____

CONTRATO COMPRAS/SERVIÇOS PARCELADOS

Contrato n°			
Objeto			
Vigência			
Empresa contratada			
Nome do Representante			
CNPJ			
Endereço			
Telefone			
Fax			
e-mail			
Valor Total (R\$)			
Valor Mensal (R\$)			
Parcela	Valor	Nota Fiscal	Saldo
1ª Parcela			
2ª Parcela			

(fonte: modelo encontrado em diversos departamentos)

O controle de contratos de compras e serviços parceladas é providência a cargo, em regra, do gestor de contratações, evitando-se atrasos injustificados de pagamentos de fornecedores, o que pode gerar juros e eventual responsabilização do ordenador de despesas ou da pessoa incumbida pela fiscalização (gestor).

6.4 Controle de saldo de contrato/empenho

Figura 7 Modelo de relatório de empenhos.

CONTRATO n° _____ / NOTA DE EMPENHO: _____

VALOR:

(valores a título de exemplo)

Mês	Qtde fornecida	Custo Unitário	Custo Total	Valor Total Fatura	N° da NF	Data emissão NF	Saldo do Empenho
Janeiro				3.056,00	000001		
Item 1	10	230,00	2.300,00				
Item 2	8	42,00	336,00				
Item 3	12	35,00	420,00				
Fevereiro							
Março							
Abril							
Maiο							
Junho							
Julho							
Agosto							
Setembro							
Outubro							
Novembro							
Dezembro							
TOTAL							

(fonte: modelo encontrado em diversos departamentos)

O controle de saldo também é providência preferencialmente conferida ao gestor de contratos, através deste instrumento a Administração evitará prejuízos por falta de quantitativo.

É importante lembrar que o gestor deve estar familiarizado com os prazos de licitação da instituição que desempenha seu mister, isto é, deve conhecer todo processo, desde a fase interna até a fase externa do certame, sabendo quantificar o período necessário para uma nova contratação.

6.5 Controle mensal de pagamento

Figura 8 Modelo controle mensal de pagamentos

CONTRATO Nº ___/____

CONTROLE MENSAL DE PAGAMENTO

Mês	Qtde fornecida	Custo Unitário	Custo Total	Valor Total Nota Fiscal	Nº da NF	Data emissão NF
Janeiro						
Fevereiro						
Março						
Abril						
Mai						
Junho						
Julho						
Agosto						
Setembro						
Outubro						
Novembro						
Dezembro						
TOTAL						

(fonte: modelo encontrado em diversos departamentos)

Ao lado do controle de compras parceladas, este relatório deverá ser controlado pelo gestor de contratos, evitando-se pagamentos extemporâneos e os prejuízos daí originados.

6.6 Relatório final de acompanhamento contratual

Figura 9 Modelo relatório final de acompanhamento de contrato

RELATÓRIO FINAL DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO	
CONTRATO Nº:	Período de vigência:
UNIDADE DETENTORA DO CONTRATO:	
OBJETO DO CONTRATO:	
EMPRESA CONTRATADA:	
Ocorrências: 1. <i>(informar aqui as ocorrências no decorrer da execução do contrato, podendo ser registradas também neste local os descontos e as penalidades aplicadas).</i>	
Avaliação dos serviços e dos documentos que foram apresentados pela empresa: <i>(informar aqui os documentos que foram avaliados, de acordo com as exigências contidas no edital. Informar também as deficiências que foram verificadas)</i>	
Resultado aferido da contratação: <i>(mensuração dos resultados alcançados dos objetivos da contratação)</i>	
Observações/sugestões/reclamações:	
Data: ___/___/___	Gestor do contrato: (nome e assinatura)

(fonte: modelo encontrado em diversos departamentos)

Este é o documento último da fiscalização contratual, incumbência diretamente afeta ao Fiscal de contratos, sendo imperativa a oposição de seu atesto para que possa ser liquidado o empenho e finalmente saldada a dívida com o fornecedor.

Alguns outros relatórios foram inseridos nos apêndices deste trabalho, já que considerando a sua especificidade podem ou não ser de interesse do leitor.



7

7

ECONOMIA DE CUSTOS

Outro aspecto que evidencia este cuidado na fiscalização dos ajustes é a economia de custos possível de ser gerada para a Administração.

Custos fixos são aqueles que o empreendimento sempre terá de suportar independentemente do volume da produção ou vendas da unidade. Exemplos destes custos são os aluguéis, salários e a depreciação da estrutura e utensílios eventualmente empregados. Noutra giro, temos os custos variados, que são aquelas despesas extraordinárias que o empresário precisa suprir.

O setor público, não muito diferente do setor privado neste viés, também está sujeito a uma série de custos fixos e variados, que, pela lógica utilitarista da Administração, respondem a regras e normas de controle que fitam à cabo proporcionar segurança à população, já que o gestor, investido de poder de controle sobre esse capital, poderia utilizar-se da máquina pública para locupletar-se.

Assim, os custos fixos do setor público incluem gastos como a manutenção de prédios públicos, pagamento de salários dos funcionários públicos e investimentos em infraestrutura. Esses custos são necessários para garantir a continuidade das atividades do governo e para manter a prestação de serviços à população.

Já os custos variados do setor público são aqueles que podem surgir de forma imprevista, como o gasto com a reparação de uma estrutura danificada por uma catástrofe natural, ou o custo de aquisição de medicamentos e insumos para atender a demanda da população. Esses custos são mais difíceis de prever e gerenciar, mas são igualmente importantes para garantir a qualidade dos serviços prestados pelo governo.

Esse grupo de regras sobre fiscalização e alocação de recursos, como já exposto, está em sua maioria disciplinado dentro da Lei de Licitações e Contratos e na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas seu alcance é muito maior, abrangendo o mister público desde o surgimento da ideia até a complementação do fim social pretendido.

Neste panorama, as receitas são os recursos financeiros (impostos, taxas, contribuições e outras fontes) auferidos pelo órgão ou entidade, que servem para custear as despesas e os investimentos.

A receita pública pode ser dividida nas seguintes categorias econômicas (art. 11, da Lei nº 4.320/64):

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º - O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária.

No mesmo sentido, em contraste ao setor privado, os custos são traduzidos nos empenhos de despesas que são os atos emanados pela autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, da Lei Federal nº 4.320/64).

Esses empenhos de despesas são uma das etapas do processo de execução orçamentária do setor público, e representam o compromisso do governo em realizar um pagamento futuro. Eles são uma forma de controlar os gastos do governo, garantindo que as despesas estejam de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros.

Além dos empenhos de despesas, o setor público também utiliza outras ferramentas para controlar seus gastos, como o planejamento e o controle orçamentário. O planejamento orçamentário é o processo de elaboração do orçamento anual do governo, que define as prioridades de gastos e as fontes de financiamento. Já o controle orçamentário é o acompanhamento e monitoramento da execução do orçamento, com

o objetivo de garantir que os gastos estejam dentro do previsto e de identificar possíveis desvios.

A gestão eficiente dos custos no setor público é fundamental para garantir a eficácia e a eficiência das políticas públicas, bem como para a transparência e a *accountability*¹⁴ do governo. É importante que os gestores públicos sejam capazes de identificar e gerenciar os custos fixos e variáveis, garantindo a continuidade das atividades e a qualidade dos serviços prestados à população.

Ora bem, não é somente o empenho que gera a obrigação, é necessário que o poder público fiscalize a adequação do produto recebido, verificando se o item atende a qualidade esperada e traduz efetivamente aquilo que foi pago pelo ente municipal. Sobre o tema, o Ministro Harman Benjamin já se pronunciou:

De toda sorte o empenho, por si, não cria obrigação de pagamento. O Estado não pode pagar por serviço não prestado ou por mercadoria não entregue apenas porque houve empenho da despesa. (REsp 1022818/RR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 21/08/2009)

Assim, fica clara a necessidade de fiscalizar a entrega da mercadoria e proceder uma adequada liquidação de empenhos.

Ora, a fiscalização de contratos e a liquidação do empenho são dois aspectos importantes da gestão financeira no setor público, que estão diretamente relacionados à *accountability* e ao controle de custos.

Como percebemos a fiscalização de contratos é o processo de monitoramento e controle dos contratos firmados pelo governo com empresas e outras entidades, visando garantir que as obrigações contratuais sejam cumpridas e que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada. Essa fiscalização pode incluir a verificação de prazos, valores, qualidade dos serviços e produtos entregues, entre outros aspectos relevantes.

¹⁴ Termo inglês que não possui uma tradução precisa, tratando-se de um conceito que se refere à responsabilização de indivíduos ou organizações pelo cumprimento de suas obrigações e pelo uso adequado dos recursos e poderes que lhe foram confiados. É um mecanismo de controle social que visa garantir a transparência, a eficiência e a eficácia das ações e decisões tomadas pelos governos, empresas e outras entidades que detêm poder e recursos. A *accountability* pode ser exercida por meio de diversas formas, como auditorias, investigações, prestação de contas e participação da sociedade civil.

Já a liquidação do empenho é o ato de reconhecer o direito do fornecedor ao pagamento pelos bens ou serviços prestados ao governo. Esse processo inclui a verificação de que as obrigações contratuais foram cumpridas, bem como a conferência das notas fiscais e demais documentos comprobatórios.

Ambos os processos estão intimamente ligados à *accountability*, pois são ferramentas de controle que visam garantir a transparência, a eficiência e a eficácia das ações do governo. Ao fiscalizar contratos e liquidar empenhos de forma adequada, o governo demonstra seu compromisso com a gestão responsável dos recursos públicos, além de garantir a qualidade dos serviços prestados à população¹⁵.

Posto isto, depreende-se que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Aliás, o art. 62, da Lei nº 4.320/64, é expresso:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Ainda, o legislador elencou os objetivos que são buscados com esta liquidação. Senão vejamos:

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 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 da prestação efetiva do serviço.

¹⁵ É importante ressaltar que a *accountability* não se limita apenas à fiscalização de contratos e à liquidação de empenhos, mas se estende a toda a gestão financeira do governo. Por isso, é fundamental que os gestores públicos estejam sempre atentos aos aspectos relacionados ao controle de custos, à transparência e à prestação de contas, garantindo a efetividade das políticas públicas e a confiança da população nas instituições governamentais.

De acordo com o paradigma mencionado, a lei de licitações estabelece as regras para a liquidação dos contratos e consonante estudado diploma, o objeto do contrato será recebido da seguinte maneira:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.

§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.

§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia

superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

Percebe-se que o legislador federal relegou às unidades locais a regularização sobre este procedimento de verificação, o que apontamos como de máxima relevância, eis que sem uma correta disciplina do procedimento de recebimento dos objetos, a Administração estará sujeita à ingerência de agentes mal-intencionados, bem como ao recebimento de materiais com qualidade e/ou quantidade inferiores daqueles efetivamente contratados e pagos pelo ente público.

Ao adotar práticas que promovam a *accountability*, a fiscalização de contratos e a liquidação do empenho, os gestores públicos demonstram seu compromisso com a ética e com o bem-estar dos administrados.



8



8

FORMAÇÃO ÉTICA

A importância da ética na administração pública, aliás, é crucial para garantir a transparência e a integridade dos processos administrativos, incluindo a fiscalização de contratos.

Uma atuação ética do fiscal de contratos administrativos é fundamental para garantir sua independência e objetividade na avaliação dos contratos e na fiscalização das obrigações contratuais. Ao atuar de maneira ética, o fiscal de contratos administrativos pode evitar conflitos de interesses e manter-se alheio a influências políticas ou de outra natureza que possam prejudicar sua capacidade de atuar de forma imparcial.

A conduta ética é composta por um conjunto de valores e princípios que têm como objetivo orientar a ação humana em prol do bem comum. Para que uma pessoa possa agir de forma ética, ela precisa desenvolver habilidades que permitam discernir e tomar decisões conscientes que não afetem somente a si mesma, mas também a coletividade. Ser autônomo, consciente de suas ações e atitudes, ter clareza sobre suas finalidades e como elas impactam a vida de outros seres é essencial para uma conduta ética (Maia, 1998:152).

Conforme Adorno, citado pela articulista Nanci Fonseca Gomes, a ética só pode ser compreendida se levarmos em conta a vida humana na contemporaneidade. Para uma convivência coletiva adequada, é preciso refletir sobre o indivíduo em seu papel no funcionamento social e nas relações humanas que ele integra (Adorno, 1993:7). A ética, portanto, está intimamente ligada à condição cultural e social em que vivemos e requer a superação do estado natural em favor de um estado cultural e civilizatório que leve em conta outros seres e emancipe a consciência (Marcuse, 1982:21).

Nesta escala de pensamentos, a liberdade é um dos requisitos fundamentais da ética e para agir de forma ética, é preciso exercer a razão e contrapor as paixões e pulsões, evitando a submissão cega a elas. Infelizmente, nas condições objetivas da sociedade atual, a

liberdade e a razão não têm sido exercidas pelos indivíduos, acentuando ainda mais a alienação (Marcuse, 1982:8).

Portanto, é cada vez mais necessário que existam funcionários de provimento efetivo dotados de autonomia para fiscalizar os ajustes públicos, de modo que a liberdade possa ser exercida em plenitude e a ética, conseqüentemente, preservada. Somente assim será possível garantir uma convivência coletiva justa e harmoniosa, inclusive considerando o senso de identidade funcional que o vínculo estatutário pode agregar.

Uma formação ética sólida é deveras importante para o gestor, mas um elemento essencial para o fiscal de contratos e a prestação de cursos de capacitação ao indivíduo responsável por esta atividade é crucial para um desempenho proveitoso, de maneira que, mais uma vez, a carreira mostra-se relevante, já que inerente à manutenção do sujeito no cargo.

8.1 Carreira específica

A par dos argumentos até aqui levantados, no campo de vista legal, é certo que a contratação de qualquer profissional do setor público necessita a realização de um concurso público, com exceção para os detentores de mandatos eletivos, cargos eminentemente políticos e atribuições de direção, chefia e assessoramento; espécie em que a Constituição Federal excepciona a regra, nos termos do art. 37, V.

Restaria então definir se este profissional, denominado como Fiscal de Contratos, deveria ser membro de uma carreira específica ou poderia ser nomeado entre outros servidores, de outras carreiras, cumprindo seu mister de modo eventual.

Dutra (1996, p. 1212-122) atesta que *“um Sistema de Administração de Carreiras é sempre concebido para atender as necessidades percebidas pela empresa e pelas pessoas que lá trabalham”*.

Partindo deste pensamento seria interessante averiguar o quantitativo de demandas da unidade, sua concentração ou descentralização, assim como a natureza e gênero dos produtos que são adquiridos mensalmente pela instituição para dimensionar o real aproveitamento de um profissional com dedicação exclusiva.

Outro ponto que nos parece relevante é verificar se no município em questão existe a esperada divisão entre fiscal de contratos e gestor de contratos. Quando estas figuras não estão muito bem definidas e com suas atribuições corretamente distribuídas, não é incomum que as atividades relacionadas à gestão fiquem omissas, mormente considerando a majoritária natureza reativa das compras governamentais e o estágio do desenvolvimento nacional neste aspecto.

A formação de carreiras específicas fomentará o desenvolvimento desta segunda atividade, eis que um profissional focado apenas nesta atividade terá mais tempo e prática para realização de seu trabalho.

Na mesma linha de ideias, a criação de carreiras, pode contribuir para que o agente delegue maior esmero em sua atividade, além de facilitar eventual responsabilização acaso percebida alguma conduta improba ou desvio de finalidade.

Como já adiantamos, a criação de uma carreira específica para Fiscal de Contratos é capaz de trazer benefícios no que se refere à valorização do servidor público. Quando um profissional possui uma carreira específica, ele tende a se sentir mais valorizado e motivado a desenvolver suas atividades com maior eficiência e eficácia, além de buscar constante aprimoramento profissional.

Ademais, a criação de uma carreira específica para Fiscal de Contratos logra contribuir, ainda, para uma maior transparência e controle dos processos licitatórios e contratuais, uma vez que o profissional estará mais familiarizado com as normas e legislações pertinentes, além de ter maior expertise na fiscalização e análise dos contratos celebrados.

Não obstante, é importante lembrar que a criação de uma carreira não é uma panaceia para todos os problemas relacionados à gestão pública, em que pese possa importar em melhoria na eficiência, transparência e controle das compras governamentais, assim como valorizar e motivar os servidores públicos envolvidos nesse processo.

8.2 Remuneração do fiscal

Outro fator relevante ao engendramos na motivação está relacionado ao *quantum* remuneratório deste servidor ou servidores, eis que o benefício auferido pela contratação destes deve ser maior que a oneração que eles representam, especialmente quando inseridos em carreiras; além, é claro, de implicar incremento do índice, que está sempre próximo ao limite¹⁶ em municípios com arrecadação própria muito pequena.

A remuneração do fiscal de contratos é um fator importante que pode afetar a efetividade da fiscalização dos contratos administrativos. Isso porque um fiscal mal remunerado não terá a motivação necessária para realizar suas atividades de forma adequada, comprometendo a qualidade da fiscalização e, conseqüentemente, a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos.

O trabalho do fiscal de contratos exige um alto nível de qualificação e responsabilidade, já que ele é responsável por acompanhar a execução dos contratos e verificar se todas as obrigações estão sendo cumpridas de acordo com o que foi acordado no contrato. Além disso, o fiscal deve ser capaz de identificar possíveis irregularidades e atuar para preveni-las, o que exige uma postura proativa e uma capacidade de análise crítica.

Uma remuneração inadequada pode desmotivar o fiscal de contratos, que pode se sentir desvalorizado e subestimado em suas funções. Isso pode levar a uma queda na qualidade da fiscalização e, conseqüentemente, a um aumento das irregularidades nos contratos administrativos, além de abrir portas para a corrupção.

De acordo com o site “Vagas”, *“no cargo de Fiscal de Contratos se inicia ganhando R\$ 2.500,00 de salário e pode vir a ganhar até R\$ 4.300,00. A média salarial para Fiscal de Contratos no Brasil é de R\$*

¹⁶ O limite de gastos com pessoal em municípios é determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece um teto de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município para despesas com pessoal. Vale lembrar que a Receita Corrente Líquida (RCL) é composta pelo somatório das receitas arrecadadas pelo município em um determinado período, deduzidas as transferências constitucionais e legais para outros entes da Federação, tais como Estados e União. Em outras palavras, a RCL é a receita disponível para o município após o desconto das transferências obrigatórias previstas em lei.

3.036,00.” (disponível em: <<https://www.vagas.com.br/cargo/fiscal-de-contratos>>, acessado em 16 de fevereiro de 2023).

Ora, considerando que foi anunciado pelo Presidente da República um salário-mínimo de R\$ 1.320 (um mil trezentos e vinte reais) a partir de maio, podemos concluir que, em média, um fiscal de contratos ganha um pouco mais que dois salários mínimos, o que, analisando a importância estratégica de sua atividade, nos parece baixíssimo e deveria ser estudado por cada ente um padrão de vencimentos melhor para a categoria.

Uma remuneração justa e adequada pode contribuir para atrair e reter profissionais qualificados e motivados para o trabalho de fiscalização de contratos. Isso aumenta a efetividade da fiscalização e melhorar a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos.



9

9

NÍVEL DE CONFIANÇA

A fiscalização dos contratos administrativos é fundamental para garantir que o dinheiro público seja utilizado de forma adequada e eficiente. Essa fiscalização pode ser realizada por diferentes órgãos, como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União, por exemplo. No entanto, nem sempre esses órgãos conseguem desempenhar suas funções de forma efetiva, o que pode afetar o nível de confiança da população no governo.

Quando há suspeitas de irregularidades em contratos administrativos, a população pode se sentir descrente e desconfiada em relação ao governo. Isso porque, além do impacto financeiro que essas irregularidades podem causar, elas também podem comprometer a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Além disso, a falta de transparência na gestão dos contratos pode gerar desconfiança na população em relação ao próprio processo de contratação. Se as empresas vencedoras dos processos licitatórios não são escolhidas de forma clara e objetiva, os cidadãos podem questionar a idoneidade do processo e, conseqüentemente, a integridade do governo.

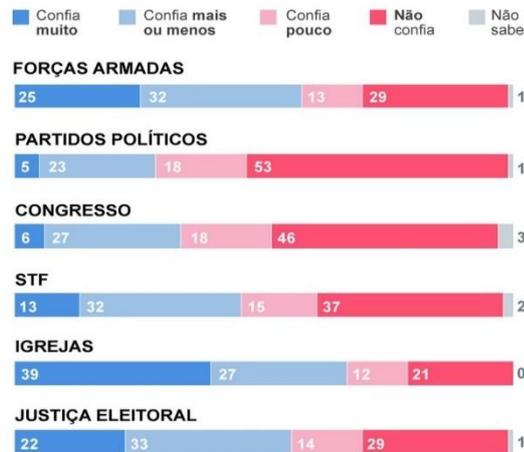
A corrupção também é um fator que contribui para a desconfiança da população em relação ao governo. Quando há casos de corrupção envolvendo contratos administrativos, a imagem do governo fica abalada, e a população passa a acreditar que seus recursos estão sendo desviados para interesses escusos. Sobre o tema, vejamos como este nível estava em 2.022:



Figura 10 Avaliação institucional brasileira.

COMO AS INSTITUIÇÕES SÃO AVALIADAS

Em 2022. Dados em %.



Fonte: pesquisa "A cara da democracia" O GLOBO PULSO

(fonte: disponível no site:<
<https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2022/07/partidos-igrejas-e-stf-veja-os-indices-de-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes.ghtml>>, acessado em 16 de fevereiro de 2.023)

A tendência é apontada como mencionamos pela pesquisa de opinião pública anual “A cara da democracia”, divulgada pelo site “O globo” no mesmo endereço onde a figura acima foi retirada.

Dessarte, o fiscal de contratos é um profissional responsável por acompanhar a execução dos contratos administrativos, verificando se todas as obrigações estão sendo cumpridas de acordo com o que foi acordado no contrato. Esse profissional tem um papel fundamental na prevenção de irregularidades e no combate à corrupção nos contratos públicos.

Ao realizar suas atividades de forma transparente e objetiva, o fiscal de contratos contribui para aumentar a percepção de solidez das instituições. Isso porque sua atuação demonstra que o governo está comprometido com a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos, o que refletirá na fidúcia da população.

Além disso, o fiscal de contratos deve atuar em conjunto com os órgãos de fiscalização externa, como o Tribunal de Contas e Ministério Público, por exemplo. Essa cooperação pode gerar resultados ainda mais efetivos no combate a irregularidades e na prevenção da corrupção.



10

10

A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO

Para além dos prejuízos imediatos, o Poder Público também poderá ser responsabilizado pelos débitos devidos pela empresa contratada (trabalhistas e previdenciários) aos seus colaboradores, ante a ausência de fiscalização adequada do cumprimento dessas obrigações contraídas em suas aquisições.

O legislador nacional encarregou o contratado pelo pagamento das obrigações de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal ou comercial. Dessarte, quando a Administração liquida o empenho decorrente da execução do objeto contratual, em tese, estão ali abrangidos todos os encargos relativos à prestação, de maneira que estaria o Poder Público desincumbido de qualquer responsabilidade.

Não obstante, o Tribunal Superior do Trabalho firmou disposição no sentido de responsabilizar a Administração Pública quando a fiscalização for deficiente, nos termos do Enunciado nº 331:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.

De toda sorte, fica evidente que a discussão a respeito do art. 71, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/1993 em perspectiva ao Enunciado TST nº 331, recebeu novos enfoques com a Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que foi declarada a constitucionalidade do referendado dispositivo da Lei Federal nº 8.666/1993, que foi em parte reproduzido na atual Lei nº 14.133/21 em seu art. 121 e, especialmente, nos parágrafos primeiro e segundo¹⁷.

¹⁷ Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

Neste caso, muito embora tenha sido pautado que a mera inadimplência da contratada para execução do serviço não é hábil para transferir a responsabilidade do encargo à Administração Pública; ressaltou-se, quanto aos débitos trabalhistas, que o poder público não está liberto de responsabilização caso restar evidenciada a omissão da Administração Pública em seu dever de acompanhar a execução das obrigações do contratado.

É necessário destacar que o comando determinado pelo Supremo Tribunal de Federal no julgamento da ADC nº 16 não afastou a Administração do dever de permanecer exigindo dos contratados, por meio de cláusulas expressas no edital e no contrato decorrente, o efetivo cumprimento dos encargos trabalhistas como condição, inclusive, para realizar o pagamento das parcelas devidas ao fornecedor, havendo a possibilidade de responsabilizar o responsável em caso de omissão culposa.

Portanto, com a mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal, o TST alterou a redação original do Enunciado da Súmula nº 331/11, compatibilizando-o com o que ficou estabelecido na ADC nº 16. Vejamos:

Súmula nº 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

§2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (grifamos)

Como é visto, as cortes superiores têm conferido responsabilidade ao Poder Público, com arrimo na teoria da culpa *in eligendo* e *in vigilando*. Noutras palavras, quando celebra contrato o gestor deve prestar especial atenção na pessoa que está contratando ou seus representantes, eis que pode ser punido pela má-escolha (culpa *in eligendo*), bem como pela má-gestão do contrato (culpa *in vigilando*).

Isso significa que os gestores públicos precisam estar atentos aos processos de contratação e monitorar de perto a execução do contrato, a fim de evitar possíveis prejuízos ao erário e à sociedade como um todo. Além disso, eles também devem buscar parceiros confiáveis e competentes para a realização dos serviços ou fornecimento de produtos, a fim de minimizar os riscos de problemas futuros.

A aplicação das teorias da culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando* têm como objetivo garantir uma gestão pública mais responsável e eficiente, que priorize a transparência e a prestação de contas, contribuindo a acuidade da *accountability* que anteriormente mencionamos, em conjunto ao bem-estar social.

Tecidas estas considerações trazemos à baila dois exemplos, entre muitos, plotados em Municípios do Estado de Mato Grosso, de prejuízos advindos dessa má-fiscalização, escoimando qualquer dúvida que o leitor ainda possa perquirir sobre a necessidade e urgência de



que este processo seja corrigido e melhor disciplinado em nível municipal.





11.1 Aquisição de computadores

O primeiro caso que compartilhamos é relativo à compra de computadores do tipo Notebooks, em um município ora denominado apenas como “Município X”.

Naquela urbe, sentindo a necessidade de equipar o funcionalismo público com *hardware* mais avançado e, sobretudo, considerando a necessidade específica de alguns setores como a engenharia, o prefeito em exercício requisitou a deflagração de processo licitatório, com o seguinte objeto:

Tabela 2 Objeto da licitação

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS, OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E UTILITÁRIOS DE ESCRITÓRIO, conforme condições e especificações constantes no ANEXO I-B do Termo de Referência ANEXO I-A, partes integrantes do edital.

(Fonte: Município investigado)

Na sessão de julgamento compareceram 07 (sete) empresas, sendo que uma delas (sediada no próprio Município X) ofereceu os produtos pretendidos por preços muito abaixo do apresentado pelas concorrentes. Aliás, por ocasião da sessão houve certo tumulto entre os licitantes de outras localidades que alegavam que o produto ofertado pela empresa situada no município, aqui denominada como “alpha”, estaria abaixo do valor de custo da fabricante, o que inviabilizaria a competição.

A questão foi levada à (ao) Pregoeira (o) do ente como recurso, mas com a insistência da empresa Alpha de que faria a entrega do objeto, pois, segundo ela, dispunha de estoque adquirido alegadamente antes da alta dos preços dos referidos equipamentos, a proposta foi mantida, ficando a empresa advertida, todavia, das possíveis consequências por eventual descumprimento do futuro ajuste.

Assim, em 21 de setembro de 2021, foi homologada a respectiva licitação; e, por consequência, em 23 de setembro daquele mesmo ano, foi emitida a ordem de fornecimento decorrente do procedimento, sendo o produto registrado em ata da seguinte maneira (código nº 00026635 do TCE/MT):

Tabela 3 Objeto da licitação

18	Unid	4	NOTEBOOK - DO TIPO NOTEBOOK, INTEL 8ª GERACAO, DO PROCESSADOR INTEL CORE I7-8750H, 16GB, DDR4, 2666 MHZ/1TB HD CACHE DE 8 GB, LED FULL HD IPS RETROILUMINADA (1920X1080) DE 15,6" COM ANTIRREFLEXO, WINDOWS 10 PRO, DE 64-BITS, PLACA DE VIDEO, GTX 1050 TI COM GDDR5 DE 4 GB, USB, HDMI ETHERNET (RJ - 45) AUDIO	SAMSUN G	5.900 ,00	23.60 0,00	ERLI P. D. O. 98XXXXXX57 2
----	------	---	--	-------------	--------------	---------------	---

(Fonte: Disponível em: < <https://servicos.tce.mt.gov.br/consulta-item/00026635>>, acessado em 14 de abril de 2023)

Vejamos:

Figura 11 Codificação notebook.

Item	Materiais	Descrição do Material	Un Med	Qtde Conda	Qtde Adjud	Preço Unitário	Preço Total
Processo / Ano: 68/2021 Licitação: 38/2021 - PR Data de Homologação: 21/09/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 Adjudicação: 26 Data: 28/01/2022 Centro de Custo: Tabela/Catálogo:							
15	129-01-0189	APARELHO CELULAR - SMARTPHONE, 64GB, DUAL CHIP ANDROID, TE	UN	7,000	1,000	999,99	999,99
				T O T A L I S	4,000		9.799,99
Processo / Ano: 68/2021 Licitação: 38/2021 - PR Data de Homologação: 21/09/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 Adjudicação: 28 Data: 28/01/2022 Centro de Custo: Tabela/Catálogo:							
13	129-01-0187	MICROCOMPUTADOR - MICROCOMPUTADOR, COM PROCESSADOR INTEL	UN	15,000	1,000	2.540,00	2.540,00
15	129-01-0189	APARELHO CELULAR - SMARTPHONE, 64GB, DUAL CHIP ANDROID, TE	UN	7,000	1,000	999,99	999,99
				T O T A L I S	2,000		3.499,99
Processo / Ano: 68/2021 Licitação: 38/2021 - PR Data de Homologação: 21/09/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 Adjudicação: 32 Data: 16/02/2022 Centro de Custo: Tabela/Catálogo:							
1	129-01-0176	PEN DRIVE - CAPACIDADE: 16 GB, COMPATIBILIDADE: WINDOWS E LI	UN	30,000	30,000	37,49	1.124,70
				T O T A L I S	30,000		1.124,70
Processo / Ano: 68/2021 Licitação: 38/2021 - PR Data de Homologação: 21/09/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 Adjudicação: 34 Data: 04/04/2022 Centro de Custo: Tabela/Catálogo:							
14	129-01-0187	MICROCOMPUTADOR - MICROCOMPUTADOR, COM PROCESSADOR INTEL	UN	5,000	1,000	2.540,00	2.540,00
				T O T A L I S	1,000		2.540,00
Processo / Ano: 68/2021 Licitação: 38/2021 - PR Data de Homologação: 21/09/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 Adjudicação: 38 Data: 08/04/2022 Centro de Custo: Tabela/Catálogo:							
18	129-01-0192	NOTEBOOK - DO TIPO NOTEBOOK, INTEL 8ª GERACAO, DO PROCESSADOR	UN	4,000	1,000	5.900,00	5.900,00
				T O T A L I S	1,000		5.900,00

(Fonte: elaborado pelo autor em complemento ao relatório do Município analisado)

Dessarte, no dia 30 de setembro de 2021, os produtos encomendados foram efetivamente entregues na Prefeitura e o pagamento foi promovido na mesma ocasião, assustadoramente sem um processo de conferência legítimo!

Passado algum tempo, um destes notebooks foi enviado à engenharia municipal, buscando atender a demanda que originou a contratação, oportunidade em que o setor devolveu o equipamento para a Administração, alegando que o item não atendia às necessidades dos engenheiros, eis que não foram capazes de executar os *softwares* correlatos ao serviço com eficiência.

Mencionados produtos passaram, então, a ser utilizados em outros setores, e, alguns meses após, um (a) servidor (a) que estava utilizando o notebook questionou se o produto seria da mesma qualidade que o licitado. Assim, verificados os notebooks em comparação ao descrito na proposta constatou-se que os itens não correspondiam aos ofertados na licitação, e, em que pese possuam a mesma marca, suas configurações estavam muito aquém do especificado, o que teria sido claramente evitado se existisse uma fiscalização real sobre o item antes do recebimento.

Acontece que existem letras que simbolizam a destinação de processadores da marca intel e como não houve um processo de liquidação do empenho e recebimento e conferência do objeto, a discrepância sequer foi percebida no momento adequado¹⁸

¹⁸ Lista completa de sufixos que você pode encontrar em notebooks com processador Intel atualmente para melhor compreensão da incongruência:

G – Essa é a letra mais recente que a Intel passou a adotar em seus processadores para dispositivos móveis. Ela indica o poderio gráfico que aquele chip pode oferecer em comparação a outro modelo da mesma linha. Exemplo, o Core i7-1065 G7 utiliza o sufixo G7, isto indica que ele é entrega uma performance gráfica mais aprimorada quando comparado ao Core i5-1035G4 e o Core i5-1035G1.

H – Essa é a indicação da Intel para processadores móveis de alta performance. Chips acompanhados por essa letra tem o compromisso em entregar mais desempenho do que eficiência energética. Há também as variações HK e HQ que iremos comentar abaixo.

HK – O K que complementa o significado do H que vimos acima tem a mesma indicação de processadores para desktop que também recebem essa letra. O K no universo de chips Intel significa que o multiplicador é desbloqueado, o que possibilita um maior potencial em overclock. Então, para dispositivos móveis, o HK representa chips de alta performance que também oferecem essa maior liberdade para quem deseja se aventurar na arte do overclock.

HQ – Os processadores móveis com sufixo HQ também entregam chips de alta performance, mas diferentemente do HK, não há multiplicador desbloqueado.

U – Esse é o sufixo que domina a maioria dos processadores Intel voltados para notebooks. Caso você esteja procurando um notebook de entrada ou intermediário

Encontrado o problema, a informação foi levada à Procuradoria do ente, que, percebendo o erro, solicitou as notas de empenho e respectivos atestos. As notas de empenho constavam emitidas e devidamente liquidadas, sendo certo que não houve fiscalização alguma sobre o recebimento.

Como mencionado, o produto foi conferido e assinado como correto; embora item recebido pelo Município seja muito diferente do que estava contratado, apontando uma possível responsabilização do servidor responsável pela fiscalização. Contudo, o servidor que atestou aludido recebimento mal compreendia a natureza de seu mister e alegava ter sido induzido a assinar o documento “por ser a praxe”, sem sequer ter acesso ao processo de licitação ou a respectiva ata de registro gerada.

Para enfatizar o prejuízo colacionamos alguns orçamentos do respectivo equipamento na mesma época, comparando-o com o que foi efetivamente entregue na prefeitura:

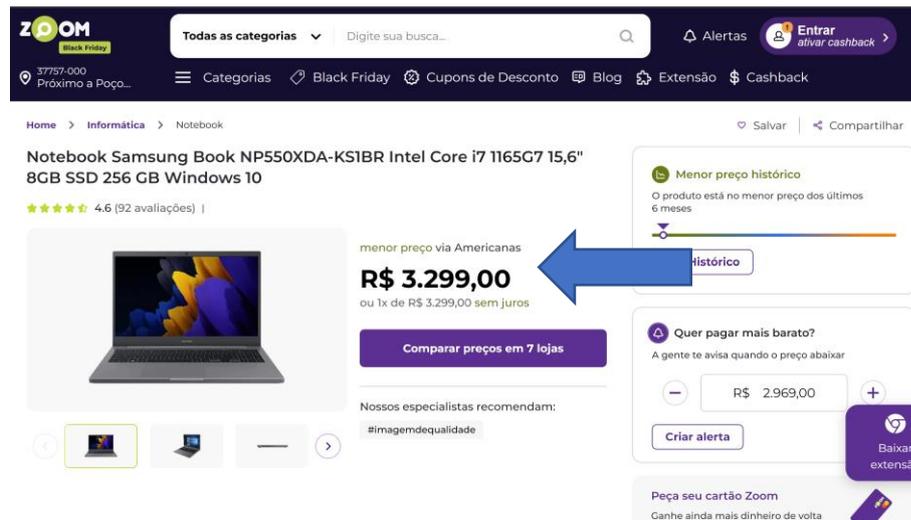
- 1) Notebook Samsung Book NP550XDA-KS1BR Intel Core i7 1165G7 15,6" 8GB SSD 256 GB Windows 10.

com certeza irá se deparar com um processador que utiliza este sufixo. Processadores classificados dessa maneira garantem uma boa eficiência energética, ainda mais se você puder comprar um notebook com processador da geração mais atual. No caso dos notebooks, além da inclusão de novas tecnologias, a troca de geração também representa um salto interessante no consumo energético.

Y – Os processadores Intel com sufixo Y representam o que de melhor a empresa pode oferecer em termos de eficiência energética. É muito comum processadores dessa categoria serem aplicados em híbridos (2 em 1).

(PLAZA. William R. Disponível em <https://www.hardware.com.br/artigos/processadores-intel-para-notebooks-diferencas-entre-series-g-h-hk-u-y/> acessado em 03 de novembro de 2022 – grifamos)

Figura 12 preço do mercado

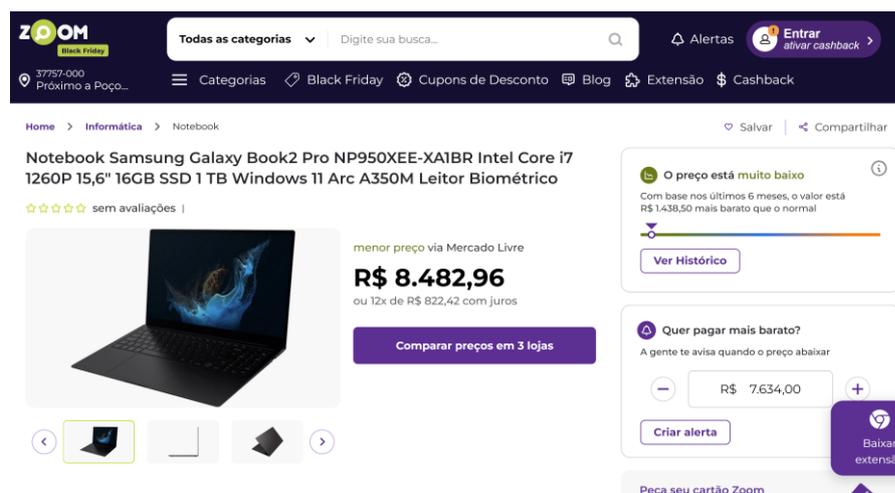


Disponível em: <https://www.zoom.com.br/notebook/notebook-samsung-book-np550xda-ks1br-intel-core-i7-1165g7-15-6-8gb-ssd-256-gb-11-geracao-windows-10?_lc=88&searchterm=notebook%20samsung%20i7>

Não obstante, conforme já apontamos, o Notebook realmente licitado e que deveria ter sido entregue na prefeitura possui outra configuração, com preços bem diferentes daquele acima apresentado. Para ilustrar, juntamos dois modelos com *hardware* parecido com a opção desejada, naquele mesmo período:

Opção A) Notebook Samsung Galaxy Book2 Pro NP950XEE-XA1BR Intel Core i7 1260P 15,6" 16GB SSD 1 TB Windows 11 Arc A350M Leitor Biométrico:

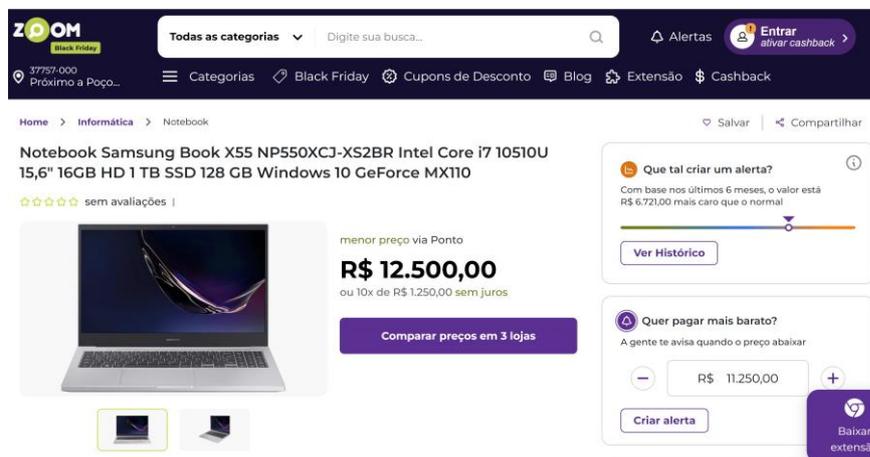
Figura 13 Preço do produto no mercado



Disponível em: <https://www.zoom.com.br/notebook/notebook-samsung-galaxy-book2-pro-np950xee-xa1br-intel-core-i7-1260p-15-6-16gb-ssd-1-tb-windows-11-leitor-biometrico?_lc=88&searchterm=notebook%20samsung%20i7%2016gb>

Opção B) Notebook Samsung Book X55 NP550XCJ-XS2BR Intel Core i7 10510U 15,6" 16GB HD 1 TB SSD 128 GB Windows 10 GeForce MX110:

Figura 14 Preço do produto no mercado



Disponível em: <https://www.zoom.com.br/notebook/notebook-book-samsung-x55-intel-core-i7-10510u-15-6-16gb-hd-1-tb-hibrido?_lc=88&searchterm=notebook%20samsung%20i7%2016gb#lista-de-ofertas>
acessado em 03 de novembro de 2022.

De acordo com as informações fornecidas, percebemos que a média de preços para um determinado equipamento é de R\$ 10.491,48 (dez mil quatrocentos e noventa e um reais e quarenta e oito centavos). Isso significa que a Prefeitura pagou aproximadamente R\$ 7.192,48 (sete mil cento e noventa e dois reais e quarenta e oito centavos) a mais por cada equipamento, já que o produto efetivamente entregue possui um custo muito menor, sem contar, é claro, o evidente ato de improbidade administrativa. Mesmo se considerarmos o valor licitado de R\$ 5.900,00 (cinco mil e novecentos reais), ainda haveria um prejuízo mínimo de R\$ 2.601,00 (dois mil seiscentos e um reais) por unidade, neste caso sem levar em conta a correção monetária e a desvalorização dos componentes eletrônicos que é esperada em aproximadamente dois anos.

No caso, como é possível observar, foram quatro notebooks adquiridos nestas condições, multiplicando o prejuízo por quatro, alcançaríamos hoje um dano estimado em R\$ 28.769,92 (vinte e oito mil setecentos e sessenta e nove reais e noventa e dois centavos), somente neste item, em uma cidade com menos de três mil habitantes, e, como é de se esperar, com baixíssima arrecadação.

Além do prejuízo financeiro já mencionado, a falta de fiscalização causou outro problema: o setor interessado não recebeu o equipamento necessário para executar os softwares necessários ao seu trabalho, o que atrasou todo o funcionalismo público que dependia dele. Como resultado, quando o gestor sugeriu a compra do mesmo equipamento em outra loja em outro momento, a Procuradoria negou o pedido e exigiu que os responsáveis fossem responsabilizados e que houvesse indenização pelos prejuízos causados. Além disso, a existência de uma licitação homologada e o fato de o equipamento inconsistente ter sido lançado no patrimônio tornaram a nova solicitação sem fundamento. A Procuradoria sugeriu, novamente, que se abrisse um processo investigativo para responsabilizar os culpados e afirmou que informaria o Ministério Público sobre o ocorrido.

Para que a questão não se tornasse ainda mais polêmica e espécie de palanque político para adversários, o gestor acabou deixando o assunto sem seguimento, buscando extraoficialmente devolver os equipamentos ao lojista e não comprando nenhum outro notebook daquele processo, insistindo com a Procuradoria para que o assunto fosse encerrado, já que os computadores foram devolvidos.

A providência atendeu ao afã da procuradoria e evitou denúncias, considerando, inclusive, a dificuldade que órgãos de controle como Procuradorias têm de se relacionar dentro de pequenas prefeituras, onde em geral seus membros constantemente sofrem perseguições de grupos políticos em exercício e acabam flexibilizando sua postura; mas além do enorme prejuízo de tempo e dispêndio de serviço, criou situação de mal-estar entre Prefeito e Procurador, que poderiam ser facilmente contornáveis, caso existisse naquele município uma real fiscalização dos produtos recebidos e a carreira do fiscal fosse melhor arranjada.

Importante esclarecer que no presente caso o gestor não estava necessariamente agindo de má-fé e as circunstâncias demonstram que realmente não esperava que seriam entregues produtos distintos do licitado. Porém, uma falta de monitoramento como a apontada pode gerar consequências severas ao administrador municipal, que na grande maioria das vezes, por não ter a formação necessária, não percebe o enorme risco que está correndo.

Aliás, esta omissão que parece anedótica é facilmente encontrada em vários municípios do Mato Grosso. Noutra licitação com objeto bem semelhante, em outro município bem próximo do narrado

em nosso caso, encontramos o seguinte relatório de prestação de contas:

Figura 15 Relatório do fiscal de contratos

ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS CONTRATADOS

CONTRATO Nº: 028/2022		VIGÊNCIA DO CONTRATO: 06/04/2022 a 06/04/2023	
CONTRATADA:			
CNPJ: 92			
ENDEREÇO: Avenida São Pedro, S/N,			
OBJETO DO CONTRATO: AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS PARA ATENDER AS UNIDADES EDUCACIONAIS DESTE MUNICÍPIO DE MT. COM RECURSOS ORIUNDOS DO TERMO DE CONVÊNIO N. /2021, CELEBRADO COM A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO-SEDUC, conforme especificações constantes neste TERMO DE REFERENCIA.			
PREPOSTO DO CONTRATO: Eireli CPF: 60		MÊS DE AVALIAÇÃO: Agosto	
OCORRÊNCIAS			
DATA		EXECUÇÃO CONTRATUAL	
31/08/2022		Conforme análise nos movimentos contábeis e em observância aos demais serviços técnicos operacionais, a empresa vem cumprindo com o que está descrito no objeto do Contrato.	
DATA		RESULTADOS	
31/08/2022		Conforme contrato estabelecido, todas as solicitações estão sendo executadas dentro dos prazos previstos.	
NOME DO FISCAL:			
ASSINATURA:		DATA: 31/08/2022	

(Fonte: município investigado)

Como é observado, neste caso, o relatório foi enviado ao TCE-MT sem qualquer assinatura ou diagramação, completamente vazio do ponto de vista fiscal, confiando unicamente na ausência de punição e fiscalização pelo controle externo, e, novamente, sem qualquer fiscalização interna.

Outro caso emblemático que tivemos conhecimento teve relação com a aquisição de papel do tipo A4.

11.2 Aquisição de papel do tipo A4

Novamente, trocaremos os nomes das empresas e omitiremos o Município em que o caso a seguir aconteceu, respeitando nosso objetivo alegórico, sem formalizar nenhum tipo de denúncia, mas demonstrando que uma boa administração do pós-contrato evitará enorme dispêndio de recursos e atrapalhará a formação de novos casos semelhantes.

Aqui também selecionamos um episódio para exemplificar a tese que estamos advogando, mas qualquer servidor municipal poderia listar uma porção de situações idênticas.

Pois bem!

No presente caso traremos o exemplo do “Município Y”, o Município em questão também é uma pequena cidade do interior do Mato Grosso. Este Município possui condições ainda mais precárias que o primeiro exemplo, possuindo poucos servidores efetivos e mantendo cargos eminentemente fiscalizatórios com agentes comissionados (Procuradoria e Controle).

Da mesma forma que no “Município X”, não existe nenhuma espécie de fiscalização real sobre a liquidação dos empenhos, acontecendo apenas *pro forma*. Assim, as caixas de papel empenhadas não têm garantia alguma de terem realmente sido entregues, sendo que o caso concreto nos faz imaginar o contrário, já que o mencionado município sequer possui almoxarifado para guardar essa mercadoria e houve substancial acréscimo nos gastos com papel com a entrada em exercício da nova equipe política (diga-se, do mesmo grupo político que o proprietário da papelaria vencedora do certame).

Dessarte, a licitação para a compra de materiais de papelaria aconteceu no dia 24 de maio de 2019 com o seguinte objeto:

Tabela 4 Objeto licitado no município estudado.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS, OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO ITENS DE PAPELARIA E DEMAIS EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, conforme condições e especificações constantes no ANEXO I-B do Termo de Referência ANEXO I-A, partes integrantes do edital.

(Fonte: elaborada pelo autor com base nos documentos municipais)

Insta observar que o procedimento foi realizado no início da pandemia (Covid-19), quando era esperada a algum aumento na utilização destes materiais em relação ao ano anterior e subsequentes.

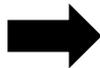
Estes foram os resultados encontrados:

Figura 16 Empenhos do papel do tipo A4

Página: 1/1

ESTADO DO MATO GROSSO
 PREFEITURA MUNICIPAL
 Relação dos Itens Adjudicados por Processo / Licitação (Período de 01/01/2019 a 31/12/2019)

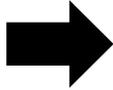
Item	Material	Descrição do Material	Un.Med.	Qtde.Cotada	Qtde.Adjud.	Preço Unitário	Preço Total
Processo / Ano: 15/2019 Licitação: 9/2019 - PR Data de Homologação: 03/06/2019 Registro de Preço: Sim Fornecedor.....: 3107 - Tabela/Catálogo: Adjudicação.....: 3 - Data: 07/06/2019 Centro de Custo:							
35	051-01-1942	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM RESM	RM	2.000,000	20,000	16,50	330,00
TOTALS →					20,000		330,00
Processo / Ano: 15/2019 Licitação: 9/2019 - PR Data de Homologação: 03/06/2019 Registro de Preço: Sim Fornecedor.....: 3107 - Tabela/Catálogo: Adjudicação.....: 18 - Data: 12/06/2019 Centro de Custo:							
35	051-01-1942	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM RESM	RM	2.000,000	100,000	16,50	1.650,00
TOTALS →					100,000		1.650,00
Processo / Ano: 15/2019 Licitação: 9/2019 - PR Data de Homologação: 03/06/2019 Registro de Preço: Sim Fornecedor.....: 3107 - Tabela/Catálogo: Adjudicação.....: 28 - Data: 27/08/2019 Centro de Custo:							
35	051-01-1942	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM RESM	RM	2.000,000	10,000	16,50	165,00
TOTALS →					10,000		165,00
Processo / Ano: 15/2019 Licitação: 9/2019 - PR Data de Homologação: 03/06/2019 Registro de Preço: Sim Fornecedor.....: 3107 - Tabela/Catálogo: Adjudicação.....: 32 - Data: 20/09/2019 Centro de Custo:							
35	051-01-1942	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM RESM	RM	2.000,000	150,000	16,50	2.475,00
TOTALS →					150,000		2.475,00
TOTAL GERAL →					280,000		4.620,00



(Fonte: município investigado)

2021)

Figura 17 Empenhos de papel tipo A4.



ESTADO DO MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ...
Relação dos Itens Adjudicados por Processo / Licitação (Período de 01/01/2021 a 31/12/2021)

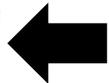
Item	Material	Descrição do Material	Un. Med.	Qtde. Cotada	Qtde. Adjud.	Preço Unitário	Preço Total
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 39 - Data: 22/07/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	200,000	16,80	3.360,00
T O T A I S					200,000		3.360,00
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 43 - Data: 10/08/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	10,000	16,80	168,00
T O T A I S					10,000		168,00
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 48 - Data: 03/09/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	40,000	16,80	672,00
T O T A I S					40,000		672,00
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 49 - Data: 03/09/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	30,000	16,80	504,00
T O T A I S					30,000		504,00
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 52 - Data: 13/09/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	50,000	16,80	840,00
T O T A I S					50,000		840,00
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 59 - Data: 10/11/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	20,000	16,80	336,00
T O T A I S					20,000		336,00

(Fonte: município investigado)

Figura 18 Empenhos de papel tipo A4

ESTADO DO MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ...
Relação dos Itens Adjudicados por Processo / Licitação (Período de 01/01/2021 a 31/12/2021)

Item	Material	Descrição do Material	Un. Med.	Qtde. Cotada	Qtde. Adjud.	Preço Unitário	Preço Total
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 60 - Data: 17/11/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	50,000	16,80	840,00
T O T A I S					50,000		840,00
Processo / Ano: 15/2021 Licitação: 7/2021 - PR Data de Homologação: 30/03/2021 Registro de Preço: Sim Fornecedor: 3388 - Tabela/Catálogo: Adjudicação: 64 - Data: 22/12/2021 Centro de Custo:							
25	051-01-2149	PAPEL SULFITE - PESANDO 75G, MEDINDO TAM A4 216 X 330MM	RM	2.000,000	10,000	19,43	194,30
T O T A I S					10,000		194,30
T O T A L G E R A L					711,000		11.971,10



(Fonte: município investigado)

Como é de se observar, o Município Y tem um dispêndio de papel A4 mais expressivo no mês de agosto de cada ano; porém, a proporção

dos gastos foi dobrada no exercício em que o ente ficou sem fiscalização do recebimento dos materiais e quase triplicada em perspectiva ao exercício anterior, sob o controle de outro grupo político:

Tabela 5 Diferença constatada nas aquisições

	Mês	Total do ano
Outubro/2019	100	290
Outubro/2020	100	280
Outubro/2021	200	711

(Fonte: Elaborada pelo autor)

Verificamos, portanto, um acréscimo de 426 resmas de papel A4, sem nenhuma justificativa do aumento na utilização deste material. Portanto, multiplicando este valor pelo preço licitado, alcançaríamos R\$ 7.156,8 (sete mil cento e cinquenta e seis reais e oitenta centavos) em possíveis prejuízos, apenas no item “Papel tipo A4”, mas este mesmo município comprou diversos outros insumos de papelaria, que apresentam a noticiada problemática, evidenciando que os prejuízos eventuais podem ser muito maiores.

Como o valor é considerado baixa monta para a União ou Estado, muitas vezes estas agruras passam despercebidas pelo TCE e TCU, que analisam apenas aquele subitem empenhado, sem uma visão macro. Todavia, em contexto municipalista esta prática é comum e extremamente nociva, especialmente em pequenas cidades com baixíssimos recursos. Nesta quadra de ideias, é importante lembrar que estes itens são apenas exemplos plotados para reforçar nosso argumento, mas a situação é verificável em quase a totalidade dos contratos onde não existe um procedimento perene de auditoria do material entregue.

Aliás, de *obiter dictum*, o fato narrado não foi até a presente data comunicado ao Ministério Público de Mato Grosso.

Sem um sistema firme de fiscalização, é fácil que pessoas mal-intencionadas solicitem resmas de papel ou qualquer outro objeto, que não serão entregues, emitindo notas para pagamento por produtos inexistentes, fazendo com que esses agentes captem respectivos recursos, em uma espécie de conluio fraudulento.

11.3 Possíveis consequências

Em que pese as condutas aqui trazidas nem sempre decorram da má-fé do gestor, é perfeitamente possível perquirir a responsabilização do Prefeito, ainda que por culpa *in eligendo*¹⁹.

Outrossim, a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 1º, assevera que:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

Aliás, também estão sujeitos às penalidades da Lei de Improbidade Administrativa os atos realizados em face de entidade privada desde que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, assim como respondem pelo ilícito aquelas pessoas (físicas ou jurídicas) que venham a se locupletar com a conduta dolosa.

Mencionado diploma enumera uma série de sanções que o gestor que incida em uma das condutas mencionadas na Lei nº 8.429/92 pode sofrer, sendo apontadas, nos casos mais graves: as penas de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos (art. 12, inciso I, da LIA).

No caso específico dos gestores municipais, temos ainda o Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências; assinalando condutas que podem, inclusive, ensejar a cassação do mandato do gestor faltoso.

¹⁹ Culpa *in eligendo* é a forma segundo a qual o agente não procede com acerto na escolha de seu preposto, empregado, representante, ou não exerce um controle suficiente sobre os bens usados para uma determinada atividade. Os erros cometidos na direção de um veículo, ou trafegar nele quando não reúne condições mecânicas de segurança, provocam a responsabilidade pelo dano superveniente. (RIZZARDO, p. 36)

Vejamos alguns exemplos de condutas que, a depender da situação, poderá estar incurso o Prefeito que for negligente com a fiscalização do contrato ou agir dolosamente no trato da coisa pública:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

[Omissis...]

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

Do mesmo modo:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

Interessante notar que para o funcionamento do sistema responsabilização, deve existir processo adequado de fiscalização, eis que para além de evitar que prejuízos ocorram, a fiscalização poderá evidenciar condutas ímprobas, auxiliando no processo de combate à corrupção e aprimoramento da máquina pública e até o sentimento de satisfação da população.



12

12

UM NOVO PARADIGMA

Até aqui buscamos demonstrar a falha crucial no processo de fiscalização em pequenas unidades federativas, assim como conceituamos algumas características e noções sobre o procedimento, evidenciando que a forma como essa gestão contratual é tratada hodiernamente não é forte ao suficiente para afastar a Administração dos meandros de gestor mal-intencionados.

Agora passaremos a idealizar, com base no conhecimento que trouxemos, como um bom modelo de gestão municipal pode funcionar, de maneira que situações como as narradas não aconteçam ou que se tornem mais difíceis.

12.1 A comissão de contratações

A primeira providência que o ensaio nos conduz é à criação de uma comissão especial formada por gestor, sua equipe (Secretários), membros ou membro da equipe de licitação, Fiscal de Contratos, Controle Interno e Procuradoria.

Aqui, um dos objetivos buscados é aproximar a equipe de contratações, mormente o fiscal de contratos, da formalização da demanda; com isto, espera-se que o Fiscal conheça bem o objeto e a destinação que se espera dele, de maneira que será mais fácil acompanhar a execução e atestar a qualidade dos serviços ou produtos entregues.

Na mesma linha, aproximar servidores e responsáveis pela contratação deste primeiro momento de formalização de demandas, servirá para sofisticar os gastos públicos, eis que servirá para melhor direcionar a contratação, inclusive com o apontamento de soluções mais vantajosas a médio ou longo prazo. Outrossim, trazer a equipe de fiscalização para este momento evitará maiores dispêndios com demandas infundadas que poderão ter seu mérito impedido *a posteriori* pela Procuradoria, ou, até mesmo, pelo Controle Interno.

Há que se perceber, todavia, que a criação da sugerida comissão não afastará a decisão do Prefeito (mandato imperativo), eis que a aludida equipe servirá apenas como elemento informativo para

tomada de decisões, permanecendo com o Prefeito a palavra final a respeito do objeto e sua prioridade.

Enfatizamos isto, pois, esta concepção de mandato representativo, próprio do direito privado, como norma indissociável de orientação do comportamento decisório firme e sujeito à cassação, não carrega esta obrigação de estrita submissão às instruções do mandante nem sequer no regime privado. Outrossim, é muito complexo ou até mesmo impossível conhecer os desígnios de uma massa inominada de sujeitos votantes, de maneira que o gestor, como figura escolhida pelo povo, é quem deve deliberar os desígnios daquela unidade que faz a apresentação.

Explicando esta impossibilidade Sartori, assim colaciona:

Si esto es así, la figura del mandato político no puede ser explicada sobre los mismos fundamentos que el de índole civil. Primero, porque el representante es elegido por una masa indeterminada de votantes y no por vinculación de un mandato particular, y segundo, porque el mandato del representante tiene como finalidad la consecución una voluntad política y no de una mera labor determinada y delegada. (SARTORI, p.2)

Serviria a comissão ora sugerida, portanto, como uma central de recebimento de ofertas, que após aprovação, que deverá ser breve, o Documento de Formulação de Demandas ou Requisição Demandante, seguirá conferenciada ao setor de licitações, para a pessoa do agente de contratações, seguindo-se a partir daí os passos naturais do procedimento de licitação, com a publicação do Edital e encerramento da fase interna do processo, sem rechaçar a autoridade do gestor, mas conferindo transparência em seus desígnios desde o berço.

12.2 Divisão de tarefas: Gestor e Fiscal

Passada a fase de criação da demanda, bem como desenvolvido o processo licitatório; é chegada a hora de fiscalizar a entrega do objeto ou a escoreita prestação do serviço.

Duas funções importantes exsurtem neste momento; a primeira delas é o gestor de contratos, a quem competirá subsidiar o gestor de informações operacionais, inclusive em relação ao cumprimento dos prazos e possíveis responsabilizações pelo descumprimento de cláusula do ajuste. A segunda, não menos importante, é o Fiscal, a quem competirá analisar o item a ser entregue quanto a aspectos quantitativos e qualitativos.

Como alertado outrora, em alguns casos, é necessário que este Fiscal seja assistido pela equipe técnica do ente a que pertença ou até mesmo de terceiros, eis que é impossível que o agente guarde expertise sobre um sem-fim de contratações que o Poder Público realiza diariamente.

Por esta mesma razão a criação de uma carreira específica de fiscal nos parece importantíssima nestas unidades, pois além de atestar o que é de fato entregue para a Administração com alguma autonomia (conferida pela estabilidade), uma habilitação bem delimitada lhe proporcionará guarida para que exija dos vários núcleos da unidade que representa a emissão de pareceres técnicos a respeito de peculiaridades sobre o objeto da contratação, que o próprio agente não esteja qualificado para o fazer (Exemplo: demonstrando está necessidade podemos pensar nas diversas obras de engenharia, eis que sem um conhecimento específico não haverá como o fiscal sozinho atestar a boa execução do empreendimento, assim como se os materiais empregados na obra são realmente aqueles esperados no processo de licitação).

A profissionalização da carreira também acarretará benefícios típicos desta reforma, tais como especialização do profissional; manutenção do vínculo (já que servidores efetivos têm maiores chances de permanecer em seus cargos), o que também garantirá o melhor aproveitamento da capacitação do servidor; maior índice de confiança e garantias no exercício de seu mister, posto que atividade iminente fiscalizatória.

É importante notar que esta fiscalização tem duplo caráter, pois, se por um lado o fiscal avaliará o produto e suas especificações, incidindo eminentemente sobre o particular; por outro enfoque, a mesma apreciação cairá sobre o gestor, quando envolvido em esquemas de corrupção, ou, até mesmo, comporte-se com omissão em seu dever de cuidado.

Assim, é recomendado que as atividades de gestão e fiscalização de contratos sejam desvinculadas, mas, por seu caráter sensível, a fiscalização deve sempre encerrar o procedimento, ou seja, a atividade de fiscalização deve ser precedida pela de gestão e não ao contrário. Na mesma esteira, para agilizar o trâmite, é até possível excepcionalmente que as duas atividades sejam desempenhadas concomitantemente, mas o relatório final do fiscal de contratos deve ser o último instrumento do processo de recebimento de mercadorias e serviços,

passando este instrumento para a contabilidade do ente, onde com outras notas técnicas deverá compor a documentação que acompanha o empenho da despesa²⁰.

12.3 Dos Relatórios de Fiscalização

Não existe uma modelagem padrão e nem é aconselhável que cada ente federativo utilize o mesmo modelo de relatórios para a fiscalização de seus contratos, em que pese existam alguns bons exemplos pelo país.

É importante aqui que o Fiscal compreenda bem sua função e assinta que seu relatório não termina em si mesmo, isto é, é essencial que o fiscal documente tudo que está certificando, de maneira que para cada relatório acompanhe um pequeno acervo ampliado. Esta providência, por sua vez, é idealmente fixada pela legislação local, devendo ter em perspectiva o recebimento provisório e o definitivo do material e para que seja cumprida precisa ser imposta pela legislação federal.

Aliás, o recebimento provisório advém na ocasião da entrega do item ao almoxarifado, não estabelecendo assentimento do fiscal, representando apenas o cômputo dos volumes segundo a descrição da nota fiscal. Esta parcela da atividade, inclusive, acreditamos, que pode ser confiada a qualquer servidor da unidade, cabendo ao gestor designar preferencialmente agente público que possua certo nível de conhecimento sobre o produto, já que não acompanhará nenhum tipo de perícia.

Já o recebimento definitivo acontece com a acessão do material pelo fiscal de contratos, que necessitará estar em acordo com as especificações delineadas no Termo de Referência e na Proposta Vencedora do processo de licitação. Assim, por suas peculiaridades, é essencial que esta atividade seja desenvolvida pelo fiscal de carreira.

Portanto, é ponderoso ao órgão avaliar no momento de estipular o prazo para o recebimento definitivo no termo de referência levar em consideração todas as características do objeto, pois este limite necessitará ser aceitável para a prática de todos os testes pertinentes a fim de qualificar se o material adjudicado está de acordo com a

²⁰ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (art. 58, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>, acessado em 01 de fevereiro de 2023).



demanda, revelando-se o principal motivo pelo qual o fiscal de contratos deve ser membro da sobredita comissão de contratações.





13



13 CONCLUSÃO

Como buscamos relatar no decorrer deste ensaio, a realidade municipalista daquelas urbes mais afastadas dos grandes centros políticos é muito diferente do imaginário dos administradores federais, o que acaba deflagrando a produção de normas que não espelham o real problema destes municípios.

Uma destas disparidades é objetivamente em relação à fiscalização contratual, eis que pequenos municípios acabam impingindo no gestor enorme controle e temor reverencial²¹, que muitas vezes pode exacerbar-se para cobranças desmedidas e exigências ilegítimas, atuando para que o agente incumbido da conferência dos produtos ou serviços adquiridos abstenha-se de indicar a inconsistência ou baixa qualidade do que está efetivamente sendo entregue.

Levando este panorama em análise aos 5.570 municípios brasileiros, com 67,7% (3.770 municípios) possuindo menos de 20 mil habitantes, é possível imaginar a dimensão de prejuízos que o Poder Público sofre ano a ano por uma fiscalização inconsistente dos ajustes públicos, motivo pelo qual, neste trabalho, apontamos uma possível solução para a perlanga (enquanto campo de ilegalidades); assim como boas práticas de gestão e acompanhamento podem diminuir os dispêndios desnecessários e qualificar o gasto público, representando grande economia para o setor.

Assim, é reclamado que seja criado um aparelho conveniente de controle pós contratual, como uma injunção federal a estes locais, inclusive com o imperativo de sanções; mas sem deixar de lado sua realidade geopolítica, eis que uma norma puída pode ser tão danosa quanto a omissão legislativa.

O fiscal de contratos administrativos, neste viés, é um profissional de grande importância para o funcionamento da administração pública. Ele é responsável por garantir o cumprimento

²¹ Temor reverencial é o receio de desagradar uma pessoa a quem devemos respeito e obediência.

dos contratos celebrados entre a administração e as empresas contratadas, tendo como objetivo assegurar a legalidade, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Aludido profissional é, ainda, responsável, em conjunto ao gestor de contratos, por verificar a conformidade dos contratos com a legislação, fiscalizar a execução dos serviços prestados, e emitir pareceres sobre a conformidade dos pagamentos devidos aos fornecedores. Ele também pode ser responsável por conduzir auditorias, investigar denúncias de irregularidades e recomendar medidas para sanar eventuais problemas, tudo conforme a legislação local orientar.

Entre os tipos de conhecimento mais importantes para esse profissional destacam-se: conhecimento da legislação e normas relacionadas à contratação pública, capacidade de análise de documentos contratuais, habilidade em investigação e auditoria, conhecimento em tecnologias de informação e boa capacidade de comunicação. Além disso, é importante que o fiscal de contratos tenha uma postura ética inquestionável, pois ele tem o papel de garantir a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos.

A essencialidade desta tarefa gira em torno do papel das compras governamentais na sociedade, pois representam uma parte significativa da economia de um país e têm um impacto expressivo na comunidade, as chamadas espirais positivas. Elas também desempenham um papel importante na alocação de recursos, na garantia da qualidade dos bens e serviços adquiridos pelo governo e na promoção de políticas públicas, como a inclusão social e o desenvolvimento de empresas locais.

No mesmo sentido, as compras governamentais podem ser usadas como uma ferramenta para alcançar objetivos políticos e igualitários, como a promoção da sustentabilidade e da eficiência energética, a criação de empregos e a garantia da segurança nacional.

Em relação propriamente à fiscalização dos contratos administrativos alguns objetivos se destacam, a saber:

- **Transparência:** A fiscalização garante a transparência do processo de contratação, assegurando que o contrato seja cumprido de acordo com as normas e regras estabelecidas.
- **Controle de qualidade:** A fiscalização permite verificar se os bens ou serviços adquiridos pelo governo estão de acordo com as

especificações contratuais e se atendem aos padrões de qualidade exigidos.

- Uso adequado dos recursos públicos: A fiscalização ajuda a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada, evitando desperdícios e corrupção.
- Garantia dos direitos dos cidadãos: A fiscalização ajuda a proteger os direitos dos cidadãos, garantindo que os contratos sejam cumpridos de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

Especificamente em relação à atividade de fiscalização de contratos administrativos temos que esta é fundamental, como ressaltado, para garantir a transparência, a qualidade, o uso adequado dos recursos públicos e a proteção dos direitos dos cidadãos em que pese não exista hodiernamente uma exigência legal de que um fiscal de contratos administrativos seja um funcionário efetivo. Em geral, a escolha do fiscal depende da política e da estrutura organizacional de cada entidade pública. Algumas entidades preferem nomear funcionários efetivos como fiscais, enquanto outras preferem contratar profissionais especializados de forma temporária.

O importante é que o fiscal seja uma pessoa capacitada e independente, que possua conhecimento especializado em direito administrativo e contratos públicos, e que esteja comprometida com a defesa dos interesses da administração e com a preservação da legalidade e da moralidade na contratação pública.

Não obstante, como defendemos a independência é uma característica importante para um fiscal de contratos administrativos, pois permite que ele cumpra seu papel de forma imparcial e objetiva, sem influência de interesses externos, e, em geral, a independência pode ser afetada por questões como a relação de subordinação hierárquica, a vinculação a grupos de interesse ou a dependência financeira.

Pensando assim, quando se trata de funcionários efetivos, é comum que eles sejam vistos como mais independentes do que profissionais contratados temporariamente ou por meio de processos simplificados de contratação. Isso se deve, em parte, ao fato de que os funcionários efetivos possuem estabilidade empregatícia e uma relação de longa duração com a entidade pública, o que pode contribuir para a construção de uma identidade profissional forte e independente.

Além disso, os funcionários efetivos costumam ter mais autonomia na tomada de decisões e na execução de suas atividades, o que pode reforçar sua importância. Embora, é evidente, a

independência de um fiscal também está atrelada à sua postura profissional e de sua capacidade de resistir a pressões e influências externas.

É dizer que a independência de um fiscal de contratos administrativos não está unicamente ligada ao seu provimento de funcional como efetivo ou temporário, mas é fruto de uma combinação de fatores, incluindo sua formação e capacitação, sua postura profissional e sua relação com a entidade pública. Em outras palavras, um fiscal efetivo pode ser influenciado pelo gestor, assim como um fiscal contratado pode ser independente e imparcial.

Ocorre, porém, que, em algumas situações, especialmente em pequenos municípios, a influência do gestor pode ser muito grande e afetar a independência do fiscal. Nestes casos, o fiscal pode sentir-se pressionado a atuar de acordo com as preferências do gestor, em vez de seguir os princípios da legalidade e da moralidade na contratação pública.

Dito isso, é preciso reconhecer que a escolha do fiscal de contratos administrativos é uma decisão importante que deve ser feita com cuidado, tendo em vista as circunstâncias e as especificidades de cada entidade pública. É importante garantir que o fiscal tenha as condições adequadas para exercer suas atividades de forma independente e imparcial, e, principalmente, naqueles municípios com menos de vinte mil habitantes, é salutar a exigência federal para que seja promovida a contratação destes agentes por concurso público.

Caso contrário, o agente de fiscalização pode estar mais vulnerável a pressões e influências externas, especialmente se estiver dependente de sua contratação para sua subsistência financeira. Em casos de corrupção, por exemplo, um gestor pode ameaçar demitir o fiscal caso ele não se comporte de acordo com as suas preferências. A dependência financeira, por sua vez, pode prejudicar a independência do fiscal e dificultar sua capacidade de exercer suas funções de forma imparcial e objetiva. Além disso, a contratação temporária do fiscal pode levar a uma instabilidade em sua atuação, o que tem potencial de prejudicar a eficiência e a eficácia do processo de fiscalização; de maneira que, mais uma vez, é recomendável que este profissional possua provimento efetivo, garantindo-se com isto, inclusive, sua independência financeira.

Além dessas responsabilidades tradicionais, o fiscal de contratos também pode atuar como agente de mudanças positivas na promoção da sustentabilidade e, inclusive, temas mais pontuais como a eficiência energética.

Nesse sentido, este profissional pode exercer seu múnus de diversas formas para promover a sustentabilidade e a eficiência energética na administração pública. Como exemplo de sua atuação, ele pode provocar a inserção de cláusulas específicas nas contratações que garantam a utilização de práticas e tecnologias mais sustentáveis e eficientes. Ele pode, ainda, acompanhar o desempenho dessas práticas ao longo do tempo e fazer recomendações para melhorias futuras, motivo pelo qual acreditamos que ele deve estar presente desde logo na formulação de demandas.

Assim, resta caracterizada a importância em que o fiscal de contratos possua conhecimento sobre sustentabilidade. Assim, ele será capaz de avaliar os projetos e propostas de maneira mais criteriosa, identificando pontos de melhoria e garantindo a implementação de soluções mais eficientes.

A atuação do fiscal de contratos nesse sentido não apenas contribui para o desenvolvimento de práticas mais sustentáveis na administração pública, como também pode estimular o mercado a desenvolver soluções mais avançadas.

Novamente, exurgindo-se a necessidade premente de independência deste profissional, já que todo este aporte demandará capacitação e não é viável capacitar um funcionário temporário, em que é esperada sua não permanência no órgão.

Como afirmado, um fiscal de contratos administrativos efetivo, que trabalha diretamente para o município, estaria mais enraizado na comunidade e conectado com suas demandas. Como resultado, ele teria uma compreensão mais profunda das necessidades locais e seria capaz de fazer melhores julgamentos em relação aos contratos que seriam acompanhados.

Para mais, como funcionário público efetivo, ele teria mais tempo para se dedicar à sua função, posto que pertencente a uma carreira, o que facilitaria a agregação de conhecimento empírico sobre nuances específicas do município. Isso o permitiria fazer uma análise mais aprofundada das propostas de contratos e identificar possíveis problemas com antecedência.

Outra preocupação que uma gestão de qualidade precisa ter em relação a este profissional é especificamente em relação à sua remuneração. Hoje, a média salarial de um fiscal de contratos varia de acordo com o cargo e a localização, mas normalmente o salário inicial gira em torno de R\$3.000,00 (três mil) reais, de acordo com o site “vagas”.

Ora, devido à natureza estratégica de suas atribuições é interessante que este profissional seja bem remunerado, evitando, inclusive, eventual tentativa de corrupção, já que uma boa recompensa pelo serviço prestado acrescenta uma barreira econômica no processo de captação de corruptíveis.

O ideal de um país mais justo é um objetivo a longo prazo que envolve ações em diferentes níveis e setores da sociedade. Embora os contratos de pequena monta em nível municipal possam parecer insignificantes em comparação a essa grande meta, é importante lembrar que a justiça começa nas pequenas atitudes.

Controlar os contratos de pequenos em nível municipal é uma responsabilidade dos governos locais e da sociedade civil. A transparência na gestão pública, a fiscalização e a participação popular são ferramentas importantes para garantir que os contratos sejam executados de maneira justa e eficiente.

Além disso, é preciso buscar a melhoria dos sistemas de controle e punição em caso de irregularidades. A criação de mecanismos de prestação de contas e de transparência no processo licitatório pode ajudar a reduzir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos nos governantes e na administração.

Portanto, para vislumbrarmos um governo que seja respeitado pelo cidadão comum é necessário trabalhar em diferentes frentes, desde o nível local até o nacional, com a participação ativa da sociedade. O controle dos contratos de pequena monta em nível municipal é apenas uma das muitas ações que devem ser realizadas para alcançar esse objetivo, mas não pode seguir negligenciado, reclamando uma atuação substancial e não apenas formal deste processo.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **Mínima moralia** [1951]. São Paulo: Editora Ática, 1993.

ALVES. Léo da Silva, **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista TCU, n. 102, 2004. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>>, acessado em 14 de março de 2023.

Apostila Módulo 4. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos: Fiscalização de Contratos Administrativos**. Enap, Brasília/DF: 2001.

AULETE Digital. Disponível em: <<https://aulete.com.br/preposto>>. Acesso em: 03 de novembro de 2022.

BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. (Iclei European Secretariat GmbH).

BRAGA, Ataíde. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/citations?user=7YMCsSkAAAAJ&hl=pt-BR&oi=sra>> Acesso em 01 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 jan. 2021.

COSTA, Caio César de Medeiros e TERRA Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior**. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xkJk45NMRxtfw6KsQ7yHRkC/?lang=pt>> acessado em 17 de janeiro de 2023.

DUTRA, J. S. **Administração de carreiras – uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FURTADO, L. R. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GOMES, Nanci Fonseca. **Ética na administração pública: desafios e possibilidades**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(4):1029-1050, jul./ago. 2014

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>, acessado em 01 de fevereiro de 2023.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 469 - 472.

LIMA, Bruno Quick L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MAIA, Ari F. **Apontamentos sobre ética e individualidade a partir da mínima morália**. *Psicologia USP*, v. 9, n. 2, p. 152-166, 1998.

MAINARDES, Emerson Wagner. FERREIRA, João. RAPOSO, Mário. **Conceitos de Estratégia e Gestão Estratégica: Qual é o Nível de Conhecimento Adquirido pelos Estudantes de Gestão?**. *FACEF Pesquisa* v. 14, n. 3, 2011.

MARCUSE, Herbert. **Eros e civilização** [1956]. São Paulo: Círculo do Livro, 1982.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n.1, p.189-206, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100189&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2017.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. 1987. **Instituições políticas brasileiras** V. II. Belo Horizonte : Itatiaia.

Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas do IFRN. Documento elaborado pela Comissão constituída pela Portaria nº

1096/2020 - RE/IFRN, em atendimento à Portaria 13.623/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Disponível em <<https://portal.ifrn.edu.br/comunicacao-e-eventos/arquivos-para-publicacao-em-noticias/relatorio-plano-de-centralizacao-de-compras-e-contratacoes>> acessado em 14 de outubro de 2022. Natal, RO, 2020.

PLAZA. William R. Disponível em <https://www.hardware.com.br/artigos/processadores-intel-para-notebooks-diferencas-entre-series-g-h-hk-u-y/> acessado em 03 de novembro de 2022.

REsp 1022818/RR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 21/08/2009.

RIBEIRO. José Eduardo Couto. **Fatores facilitadores e barreiras na política de compras para as micro e pequenas empresas no Distrito Federal.** Debates em Administração Pública., nº 44, IDP, 01/11/2020, p. 06.

RICG - Rede Interamericana de Compras Governamentais. **Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles.** Disponível em: <[Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf \(secureservercdn.net\)](#)>. Acesso em 01 de fevereiro de 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. **Acidentes de Trânsito - Responsabilidade e Reparação.** Ed. 14^o. Forense: 2021.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI.** In: BURSZTYN, M. Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SARTORI, Giovanni. **En defensa de la representación política.** Revista Claves, nº 91, abril 1999.

SOUZA, C. 2002. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf> Acesso em : 3.maio.2006.

TAVEIRA, Adriana do Val Alves. **Descentralização e Desconcentração da Atividade Estatal.** Revista Paradigma. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/55/66>>, acessado em 20 de janeiro de 2023.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil.** Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal.** 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** São Paulo-SP, Bookman, 5ª ed., 2015.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

15.1 Nova Lei de Licitações.

Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

[Omissis...]

CAPÍTULO IX

DO RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato. (grifamos)

§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.

§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.

§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

[Omissis...]

15.2 Modelo de Relatório de Fiscalização

Figura 19 – Modelo de relatório de fiscalização.

PREFEITURA MUNICIPAL DE XXXXXXXXXXXXXXXXX		
RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO		
DADOS DO CONTRATO E DO CONTRATADO(A)		
CONTRATO ADMINISTRATIVO N° _____/2023		
Objeto:		
Vigência:		
Ordem de Serviço: ____/____/____		Início da Execução: ____/____/____
Data da Publicação do Extrato: ____/____/____		
Contratado (a):		
CNPJ/MF:	Inscrição Estadual:	
CPF/MF:	RG:	
Representante Legal:		
DADOS DO FISCAL DESIGNADO		
Nome:		
Lotação:		Ato de Designação:
A partir de: ____/____/____		
DADOS DA FISCALIZAÇÃO		
Período fiscalizado: de ____/____/____ a ____/____/____		
LISTA DE VERIFICAÇÃO		
OCORRÊNCIAS	CUMPRIU?	
	SIM	NÃO
Cumpriu as obrigações contratuais mensais (trabalhistas e previdenciárias)		

Obedeceu aos prazos estabelecidos		
Entregou documentos a que estava obrigado		
Elaborou e encaminhou relatório mensal de atividades		
Prestou serviços com a qualidade esperada		
Informou ou comunicou situações a que estava obrigado		
Realizou diligências necessárias		
Observações sobre as ocorrências:		
NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL		
() Não () Sim – Motivação:		
Data da Notificação ocorrida: ____/____/____		
Resultado alcançado:		
NECESSIDADE DE ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE PENALIZAÇÃO		
() Não () Sim – Motivação:		
Resultado alcançado:		
SUSPENSÃO DO CONTRATO OU PARALISAÇÃO DOS SERVIÇOS		
() Suspensão () Paralisação – Motivação:		
Fundamento legal e contratual:		
Data da ocorrência: ____/____/____ Retomada: ____/____/____		
NECESSIDADE DE RESCISÃO		
() Amigável () Unilateral () Judicial – Motivação:		
Fundamento legal e contratual:		
Resultado alcançado:		
NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES CONTRATUAIS		
() Acréscimos qualitativos () Acréscimos quantitativos () Supressões		
Descrição:		
Percentual em relação ao valor do contrato: %		
Fundamento de Fato e de Direito:		
Aditamento nº:		



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO