

FATORES RELACIONADOS AO DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

FACTORS RELATED TO THE PERFORMANCE OF INSPECTION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN PUBLIC ORGANIZATIONS

Aline Fonseca Mota¹

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro²

Resumo:

O presente estudo visa analisar os fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos em uma Organização pública. Discorreu-se acerca da definição de contratos administrativos, requisitos básicos e características dos contratos administrativos e aspectos sobre gestão e fiscalização de contratos. A pesquisa teve um caráter exploratório com abordagem qualitativa. Foi realizada pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com servidores públicos atuantes como fiscais na instituição. A análise dos dados permitiu apontar fatores positivos influenciadores no processo de fiscalização contratual, sendo eles: formação acadêmica dos fiscais; adoção de instrumentos de controle; e manual de fiscalização contratual. Outros fatores interferem negativamente nesse processo, sendo eles: a falta de conhecimento amplo da legislação; falta de clareza e precisão na descrição dos objetos contratados; e inexistência de capacitação para fiscais de contrato. Diante disso, considera-se que há muito a ser aprimorado e que deve haver um esforço das organizações públicas em minimizar as falhas e potencializar os aspectos positivos a fim de melhorar o desempenho das contratações públicas.

Palavras-chave: Compras públicas; contratos administrativos; fiscalização.

Abstract:

This study aims to analyze the factors related to the performance of the inspection of administrative contracts in a public organization. The definition of administrative contracts, basic requirements and characteristics of administrative contracts and aspects of contract management and inspection were discussed. The research had an exploratory character with a qualitative approach. Documentary research and semi-structured interviews were carried out with public servants acting as inspectors at the institution. The analysis of the data allowed pointing out positive influencing factors in the contractual inspection process, namely: academic training

¹ Administradora do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG) e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

² Professora de Gestão Pública do Centro de Artes, Humanidades e Letras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal da Bahia (MPA/UFBA)

of inspectors; adoption of control instruments; and contractual inspection manual. Other factors interfere negatively in this process, namely: the lack of broad knowledge of the legislation; lack of clarity and precision in the description of the contracted objects; and lack of training for contract inspectors. Given this, it is considered that there is much to be improved and that there must be an effort by public organizations to minimize failures and enhance the positive aspects in order to improve the performance of public contracts.

Keywords: Public procurement; administrative contracts; inspection.

1. Introdução

O presente estudo visa analisar os fatores relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos em uma organização pública brasileira. O acompanhamento das contratações públicas é fundamental para garantir a qualidade na execução contratual e, por consequência, o desempenho dessas organizações.

No setor público, as compras e contratações ocorrem com base em legislação e seguem um processo licitatório, definido pela Lei de Licitações nº 8666, de 21 de junho de 1993, que concluído com êxito gera um contrato administrativo, com o qual nascem os direitos e as obrigações das partes e o papel do fiscal.

A fiscalização dos contratos administrativos não é uma tarefa fácil (Marinho, 2013) o que exija do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências. Autores apontam fatores que, direta ou indiretamente, podem influenciar no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos e, por consequência, da organização como um todo.

Um dos fatores é a qualificação do fiscal de contrato (BARRAL, 2016 e RIBEIRO, 2014), tendo em vista que essa atividade exige conhecimento legal, de processos e competências específicas (MARINHO, 2013; GONÇALVES, 2006 e VIEIRA, 2014)

Outro aspecto é a existência de manual de fiscalização e gestão de contratos, como elemento fundamental para orientar os agentes públicos no acompanhamento dos contratos (ESPINOZA, 2016). Assim como a adoção de instrumentos de controles (IN nº 02/2008) e a manutenção de histórico de qualidade (ARAÚJO e RODRIGUES, 2012; COSTA, 2013).

Silva (2011) também destaca a importância da definição clara e precisa do objeto, como um fator influenciador do desempenho contratual e funcional do fiscal de contrato.

Dessa forma, percebe-se a existência de elementos que contribuem para que o desempenho da atividade de fiscalização contratual flua, de forma a atingir o objetivo pretendido, evitando a responsabilização dos agentes envolvidos e garantindo a eficiência tão almejada pela Administração Pública, em todas as esferas de governo.

Comumente há disseminação da percepção de ineficiência quando se fala em contratações públicas federais. Por ser uma atividade normatizada com elevada rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações, priorizando o cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados, por vezes é tratada como uma atividade pouco valorizada (Motta, 2010).

Confirma Barral (2016, p. 6), ao concluir que os “contratos administrativos celebrados pela Administração Pública (...) constituem um ponto bastante sensível”. Alega ainda que não é rara a veiculação, por meio da mídia, de escândalos de corrupção envolvendo processos de licitação e termos contratuais.

Assim, este estudo visa identificar fatores relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos em uma organização pública brasileira. Especificamente, visou compreender o processo e os mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos; as dificuldades enfrentadas pelo fiscal de contrato no desempenho de suas atividades; e as principais ocorrências na execução dos contratos.

Espera-se, que a partir dos achados, esta pesquisa identifique lacunas e alternativas que possam reduzir e corrigir problemas relacionados à gestão e fiscalização de contratos. A relevância deste estudo se dá na medida em que é elevada a participação das organizações públicas na economia brasileira, visto que o governo é um comprador em escala (COSTIN, 2010). Assim como pela importância estratégica das compras e contratações para o desempenho das organizações públicas (TADELIS, 2012).

2. Aspectos Teóricos

2.1. Contratos Administrativos: definição, requisitos e características

No setor público, as compras e contratações se concretizam com o contrato administrativo que, para Mazza (2012) e Di Pietro (2009), diz respeito aos contratos celebrados pela administração com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

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

Todo contrato administrativo deve manter seu vínculo com o edital, que, portanto, deve ser bem completo, no sentido de oferecer uma descrição detalhada do objeto e demais critérios estabelecidos pelo art. 55 da Lei de licitações (cláusulas necessárias). Na visão de Justen Filho (2009), embora a lei utilize a expressão cláusulas necessárias, são consideradas de fato obrigatórias as que correspondem aos incisos I, II, III, IV e VII, apresentados abaixo:

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- (...)
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas.

É válido ressaltar que para que um contrato tenha valor, é necessário que não contrarie a determinação legal, que seu objeto seja lícito e possível, que as partes sejam capazes de atender aos requisitos e princípios fundamentais legalmente estabelecidos.

A Lei 8666/93 apresenta e Santos (2015) destaca que as características fundamentais dos contratos administrativos são: presença da administração pública como ente público; finalidade pública; obediência à forma; procedimento legal; natureza de contrato de adesão; natureza intuitu personae; presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade.

A esse respeito, Di Pietro (2014) afirma que as cláusulas exorbitantes estão presentes nos contratos administrativos, mesmo que não seja de forma explícita, pois essas são indispensáveis para assegurar a supremacia do Poder Público e a prevalência do interesse público sobre o particular.

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

2.2. Aspectos sobre gestão e fiscalização de contratos

À Administração é conferido o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos por ela celebrados. Essa fiscalização contratual envolve a atuação de três agentes, conforme propõe a IN nº 02/2008, alterada pela Instrução Normativa nº 06/2013, que assim define e diferencia esses personagens:

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

Contudo, não há na doutrina uma diferenciação clara desses núcleos da fiscalização, ficando a cargo de cada administrador público decidir pela segregação ou não das funções de fiscal e gestor de contrato, desde que as competências sejam definidas de modo que os fiscais tenham clareza de suas responsabilidades e obrigações (Barral, 2016, p. 63).

O TCU, Acórdão nº 2.296/2014-P, considera como uma boa prática administrativa, a separação em agentes distintos, das atividades de fiscalização e de supervisão do contrato, uma vez que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa.

Vieira (2014) e Barral (2016) destacam que os agentes públicos, com atribuição de gestor e de fiscal de contratos, são as duas figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública. Isto porque a atuação está atrelada ao acompanhamento da execução contratual, verificação do emprego das quantidades e das qualidades indicadas na proposta, bem como o cumprimento de todas as demais obrigações legais para que o interesse público expressado em cada contrato não seja desvirtuado.

Tendo em vista a relevância da fiscalização da execução dos contratos administrativos, alguns estudos como os de Araújo e Rodrigues (2012) e Silva (2015) têm procurado entender o processo e apontar as principais deficiências na gestão dos contratos públicos, com o intuito de propor sugestões e medidas de aprimoramento desse processo.

Ribeiro (2014) e Barral (2016) chamam a atenção para a qualificação em uma boa condução da fiscalização contratual, tendo em vista que essa atividade exige constante atualização e desenvolvimento de

competências (MARINHO, 2013). Além disso, a qualificação representa, segundo Ribeiro (2014), um valor infinitamente menor que o peso de um processo de ressarcimento ao erário.

Outro fator que afeta o desempenho da fiscalização contratual é a manutenção de manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos, com vistas a orientar os agentes públicos no acompanhamento dos contratos firmados com a instituição. Para Silva (2015, p.69), o manual de fiscalização de contratos é “uma forma de se utilizar procedimentos padronizados de controle, com o fim de facilitar o monitoramento dos contratos e promover a memória da instituição”.

A definição clara e precisa do objeto e a publicação do edital são, na visão de Silva (2011), fatores que também influenciam no desempenho dos fiscais da fiscalização dos contratos administrativos.

Outros aspectos como registros de ocorrências relacionadas à execução do contrato, são interferências necessárias à regularização das faltas ou defeitos encontrados. No caso de decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deve-se encaminhar aos seus superiores, em tempo hábil, para adoção das medidas cabíveis (Lei 8.666/93, art.58, §§1º e 2º e IN 02/2008, § 3º).

3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa teve caráter exploratório com abordagem qualitativa, pois visou analisar o processo de fiscalização de contratos em um Instituto Federal de Minas Gerais, sediado em Montes Claros, a partir dos mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos e identificação de possíveis causas que dificultam a execução dos processos afetando o desempenho dos contratos. Para isso utilizou-se da pesquisa documental em documentos institucionais e entrevista com fiscais de contrato da organização.

A pesquisa documental abrangeu, leis, decretos, instruções normativas, manual de gestão e fiscalização e processos administrativos de contratações de serviços contínuos atuados pelo IFNMG.

A pesquisa de campo deu-se a partir de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos servidores que atuam na fiscalização dos contratos continuados, firmados pelo Instituto no período de 2012 a 2016, contratos que possuem duração de, pelo menos, um ano. Todas as entrevistas foram realizadas, gravadas e transcritas com a autorização dos entrevistados no ano de 2017.

Para análise das principais ocorrências no processo de fiscalização de contratos dessa instituição, foram consideradas as informações das partes - contratante e contratada, visando identificar se houve coerência entre essas cláusulas e a execução e fiscalização dos contratos e informações dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos administrativos do IFNMG que apresentaram ocorrências. De forma resumida, o quadro 1 demonstra a maneira como foi operacionalizada a pesquisa a partir dos objetivos.

Quadro 1 – Operacionalização da pesquisa

Objetivos propostos	Estratégias
Processo e mecanismos de fiscalização dos contratos do IFNMG	<p>Pesquisa documental: autos de processos administrativos; manuais de procedimentos, como o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG; memorando, publicações realizadas.</p> <p>Entrevista semiestruturada: fiscais de contratos de serviços continuados do IFNMG.</p>

Dificuldades enfrentadas pela fiscalização de contrato no desempenho de suas atividades	Entrevista semiestruturada: fiscais de contrato de serviços continuados do IFNMG.
Ocorrências na execução dos contratos administrativos e sua relação com a fiscalização contratual.	Documentos: processos Administrativos de Contratações de serviços continuados do IFNMG, Termos de Contratos. Entrevista semiestruturada: fiscais de contratos de serviços continuados.

Fonte: Elaboração própria

As informações colhidas foram organizadas e analisadas a partir da análise dos documentos e citações das falas dos sujeitos da pesquisa, apresentadas na próxima seção.

4. Resultados e discussões

Inicialmente realizou-se o levantamento dos contratos administrativos existentes com duração de, pelo menos, um ano. Foi identificado o total de dezessete (17) contratos, cujas execuções eram acompanhadas por doze (12) fiscais técnicos.

O roteiro entrevista possuía aspectos relacionados ao perfil dos servidores envolvidos na fiscalização de contratos; a percepção dos entrevistados quanto à relevância da fiscalização contratual; a preparação dos agentes para o desempenho da fiscalização contratual; o suporte à fiscalização contratual; e as contribuições e as dificuldades da fiscalização de contratos. Mas o foco da análise deste artigo se deu nos últimos três aspectos.

Dos servidores fiscalizadores, mais da metade (7) possuíam formação superior universitária. Fator positivo, pois a formação contribui para o servidor no exercício de suas funções de fiscalização dos contratos, uma vez que facilita o processo de aprendizagem.

4.1. Processos e mecanismos de fiscalização

Na busca pela compreensão do processo e dos mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos, foi possível identificar certa sobrecarga de atividades para alguns fiscais, em virtude do quadro funcional ser restrito, espelhado no reduzido número de fiscais técnicos, inclusive na sobrecarga de responsabilidade em mais de um contrato.

Após algumas tentativas de configuração de uma equipe fiscalizadora, percebida pelas alterações de portarias de fiscais e pela fala dos entrevistados, a fiscalização dos contratos passou a ser realizado por uma equipe composta por três agentes principais: o Fiscal Técnico, o Fiscal Administrativo e o Gestor de Contratos, conforme estabelece a IN nº 2/2008, alterada pela IN nº 06/2010.

Nessa nova formatação, o Gestor de Contratos e o Fiscal Administrativo são representados pelos mesmos servidores em todos os contratos, e desempenham as atribuições definidas pelo Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFNMG, elaborado com base na IN 2/2008, alterada pela IN 06/2010, ainda vigente. Já para o exercício da função de fiscal técnico, é designado servidor que exerce uma função “principal” na instituição e que, após designação, passa a ter a responsabilidade de fiscalizar a execução de um contrato específico, ou seja, para cada contratação, é designado um servidor para acompanhar, tecnicamente, sua execução.

Essa configuração de equipe fiscalizadora contribuiu para melhorar o processo de fiscalização, diminuindo a sobrecarga de tarefas, o que foi também ratificado em relatos da maioria dos fiscais (9), conforme trechos a seguir:

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

A inclusão das figuras do gestor de contrato e do fiscal de contrato ajudou muito, porque o fiscal técnico(...) já tem muitas atribuições(...) porque sei que tem alguém que me dá esses suportes, que cuida de toda a documentação, de elaborar minutas de Termos Aditivos, de preocupar com a parte da publicação, então ajuda bastante. (Entrevistado 8)

A implementação da configuração da equipe e dos papéis de cada agente contribuiu também para padronização do fluxo de procedimentos e para o registro das informações, conforme observado na consulta aos processos administrativos.

Araújo e Rodrigues (2012) e Costa (2013), explicam que o registro de informações pode contribuir para a manutenção de um histórico de qualidade dos serviços ou dos fornecimentos realizados e possibilitar o bom êxito da fiscalização.

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

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

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

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

Cabe esclarecer, todavia, que a adoção de instrumento apropriado ao controle da execução contratual pode estar associada à complexidade do objeto que difere entre os contratos. Contudo parece ser esta uma prática de outros Institutos também.

4.2. Conhecimento e suporte sobre fiscalização contratual

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

Com base nessa afirmação, buscou-se entender o processo de capacitação e/ou treinamento dos fiscais e, verificou-se que muitos não se submeteram a treinamento ou capacitação para o exercício dessa atividade, conforme trecho destacado a seguir: “Não. treinamento não, (...) foi repassado para nós algumas instruções da própria legislação acerca da fiscalização de contrato, as obrigações do fiscal, mas passou por escrito, não foi feito nenhum momento de treinamento” (Entrevistado 2).

Neste caso, as instruções para o ofício de acordo com os fiscais, ocorreu com o repasse de informações pelo fiscal anterior e na prática, como descreve um dos entrevistados: “Aqui vai sendo assim, por tentativa de erro e acerto, ai deu errado, ah não era desse jeito que deveria fazer” (Entrevistado 3).

Esse tipo de “capacitação” também pode estimular a manutenção de falhas e erros que, porventura, tenham sido cometidos pelo fiscal anterior. Enfim, considera-se importante que haja esse repasse para familiaridade e abstração das particularidades da contratação, mas não substitui um treinamento técnico sobre o objeto e o conhecimento da legislação. Este, aliás, é outro fator que tem sido relegado pelos fiscais, conforme apontam as informações da entrevista, em que a maioria deles alegou não ter um conhecimento aprofundado da legislação e apenas um afirmou conhecer de forma superficial.

Outro quesito de fundamental influência na execução dos contratos e, conseqüentemente na fiscalização desses, é o suporte dado pelos documentos precedentes, tais como, Edital, Termo de Referência, Projeto Básico e Termo de Contrato. Faz-se necessário que estes documentos sejam bem elaborados/adequados, no sentido de oferecer respostas a todas as ocorrências de possível previsão relacionadas à contratação em questão.

Considerando isso, 5 (cinco) dos entrevistados consideram falhos os documentos, como editais e contratos, por apresentarem lacunas que dificultam a atuação dos fiscais, tais como falta de informações e/ou esclarecimentos quanto ao procedimento adequado em determinadas situações, o que pode indicar a necessidade de revisão dos documentos referentes às contratações, especialmente em relação às peculiaridades dos contratos mais complexos. Nesse sentido, entende-se pertinente a participação do fiscal de contrato na elaboração destes documentos e um prévio conhecimento sobre o objeto contratado para que possa contribuir com conhecimento acerca das contratações.

Outro fator essencial à garantia do bom êxito nas fiscalizações contratuais, de acordo com a maioria dos estudiosos da área, é o suporte oferecido pela existência e atualização de manual de fiscalização. Este quesito é atendido pelo IFNMG, por meio da existência e divulgação, no sítio eletrônico, do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, publicado no ano de 2015, em que constam conceitos, exigências legais e atribuições dos agentes responsáveis pela fiscalização dos contratos, considerando as determinações estabelecidas por legislações recentes.

Percebe-se, todavia, conforme resultados da entrevista, que a maioria dos entrevistados não costuma recorrer ao manual de fiscalização de contratos para sanarem suas dúvidas. A grande incidência de fiscais que não recorrem ao Manual de gestão e Fiscalização de Contratos pode ser justificada pela falha no meio utilizado para divulgação deste manual, bem como a ausência de capacitação, ou mesmo no interesse de alguns servidores, tendo em vista que alguns respondentes alegaram desconhecimento da existência deste documento.

4.3. Fatores influenciadores da fiscalização contratual

Para atuarem na fiscalização de contratos, os servidores públicos são designados e convocados por meio de portarias. Em algumas situações, fiscais que não possuem formação acadêmica na área de conhecimento do objeto do contrato, assumem a função seja pela ausência de servidor com competência técnica específica, ou pelo restrito quadro funcional, que justifica, ainda, o fato de um servidor público atuar como fiscal em mais de um contrato.

Com base no exposto, buscou-se conhecer se há dificuldade por parte do servidor público em aceitar ser fiscal de contrato, seja no contrato atual ou algum anterior. Sete (7) dos entrevistados declararam não terem tido dificuldades em aceitar a fiscalização, conforme se segue:

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

A facilidade em aceitar a atribuição de fiscal de contrato apontada pelos entrevistados foi atribuída ao fato dos serviços fiscalizados se relacionarem diretamente à função no setor, à formação acadêmica, bem como ao fato de já terem assumido essa função em outros contratos.

Todavia, os fiscais que encontraram dificuldades em aceitar a atribuição de fiscalização dos contratos, apresentaram os principais fatores: a incompatibilidade entre a função na instituição e o objeto fiscalizado; o desconhecimento da legislação que rege a fiscalização de contratos; o fato de atuarem a pouco tempo de exercício na instituição; a falta de conhecimento técnico do objeto fiscalizado; a falta de comunicação prévia à designação para a atribuição de fiscal; e assumir a fiscalização de contrato em andamento.

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

Em relação às dificuldades enfrentadas na execução da fiscalização dos contratos administrativos foram: a falta de capacitação e conhecimento das leis; a formação técnica e cargo diverso dos serviços fiscalizados; e a imposição para assumir a atribuição de fiscalizar contratos.

As instituições pública devem indicar para fiscalização de contrato aquele servidor que seja adequado para fiscalizar determinado contrato, em termos de qualificação e/ou afinidade com o objeto ou, caso inexistente esse servidor, aquele que a gestão entenda ter maior capacidade de executar adequadamente a fiscalização e ainda administrar os conflitos advindos da relação contratual.

A falta de clareza e/ou brechas da legislação foram apontados, pelos fiscais de contratos, como sendo o fator externo que mais interfere no desempenho da fiscalização contratual, seguido pela falta de esclarecimento das empresas quanto ao seu papel e/ou quanto ao papel do fiscal e a morosidade das empresas na apresentação de documentos.

4.4. Análise das ocorrências na execução dos contratos do IFNMG

Das principais ocorrências durante o processo de execução da fiscalização dos contratos administrativos, foi possível extrair que para elaboração dos documentos relativos à contratação, como editais, termos de

referência e contratos, são adotados os modelos divulgados pela AGU, o que pode implicar em fator positivo, tendo em vista, principalmente, a padronização dessa documentação.

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

Outro ponto extraído da consulta aos processos foi a aparente evolução em relação ao início dos procedimentos para prorrogação contratual. Observou-se controle maior sobre essa questão, pois os procedimentos têm sido iniciados em tempo hábil para efetivação da renovação ou nova contratação, enquanto nos processos mais antigos, o momento em que ocorriam os primeiros passos para as renovações não favoreciam o andamento normal dos procedimentos para renovação ou nova contratação, se necessária.

Já com foco voltado para a identificação das ocorrências foram apontadas algumas categorias de análise, aspectos observados e a identificação do de complexidade do contratos, conforme demonstrado no quadro 2:

Quadro 2 – Ocorrências observadas nos processos administrativos.

Categoria	Aspectos observados	Tipo de contrato/complexidade
Conformidade	Falta de documentação Despreparo técnico	Alta/Média/Baixa
Legalidade	Não aplicação de sanções	Alta
Resultado – desempenho dos serviços	Atrasos Qualidade dos serviços	Alta/Média

Fonte: elaboração própria.

Elencou-se as principais ocorrências identificadas na execução e fiscalização dos processos administrativos, referentes às contratações de serviços de natureza continuada firmados no período de 2012 a 2016, autuados no Instituto.

Considerou-se de alta complexidade os processos que exigem um acompanhamento diário, em especial aqueles que apresentam contratação de mão de obra terceirizada. Como de média complexidade, os contratos de concessão de espaço físico para exploração comercial, que requer um acompanhamento frequente do fiscal, mas não exigem preocupação com questões trabalhistas. Enquadrou-se em baixa complexidade os contratos que, embora contínuos, são de fácil apuração e requer do fiscal uma atuação menos frequente, normalmente uma vez por mês para ateste das faturas, como é o caso do contrato de fornecimento de energia elétrica.

No Quadro 3 é apresentado as principais ocorrências, providências tomadas, observações ressaltadas e as vinculações aos aspectos legais.

Quadro 3 - Principais ocorrências na execução dos contratos do IFNMG

OCORRÊNCIAS	PROVIDÊNCIAS	OBSERVAÇÕES	PROCEDIMENTO LEGAL
Atraso na entrega de documentação necessária ao ateste de nota ou pagamento	Notificação à empresa contratada, solicitando regularização e comunicando as penalidades previstas pela legislação em	Percebe-se o não cumprimento do prazo estipulado. Ressalta um caso em que a empresa continuava irregular mais de um mês depois da notificação, que	1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 e da Lei nº 10.520, de 2002, a Contratada que:

OCORRÊNCIAS	PROVIDÊNCIAS	OBSERVAÇÕES	PROCEDIMENTO LEGAL
	<p>caso de descumprimento.</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p>	<p>estipulou prazo máximo de 5 dias para a regularização.</p> <p>Na maioria das ocorrências, a documentação é anexada ao processo sem informação de data de apresentação pela empresa.</p>	<p>1.1. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;</p> <p>(...)</p> <p>1.2 A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:</p> <p>1.2.1. advertência;</p> <p>1.2.2. multa;</p> <p>1.2.3. suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão(IFNMG) ou entidade Contratante, pelo prazo de até dois anos;</p> <p>1.2.4- impedimento de licitar e contratar com a União com o consequente descredenciamento no SICAF pelo prazo de até cinco anos;</p> <p>1.2.5- declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública;</p> <p>(...)</p>
<p>Reclamação dos usuários quanto a qualidade dos serviços prestados</p>	<p>Notificação à empresa contratada, solicitando regularização e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento.</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p>	<p>Visualiza-se uma atuação ativa do fiscal, no sentido de conhecer e exigir da empresa o cumprimento de obrigações firmadas em contrato. Contudo, essas ocorrências talvez indiquem a necessidade de maior acompanhamento do cumprimento pela contratada, após a notificação, tendo em vista que em alguns processos foram identificados documentos que indicam a permanência de irregularidades notificadas, e, outros casos, ausência de documentos que comprovem seu cumprimento.</p>	<p>2. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à Contratada, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999.</p> <p>2.1. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.</p> <p>2.2. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.</p>
<p>Parecer favorável à renovação contratual com empresa que ainda está com restrição</p>	<p>Emissão de parecer do fiscal técnico manifestando-se favorável a renovação do contrato, embora tenha havido ocorrências para as quais foi procedida a notificação e consequente penalização da empresa</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p>	<p>Visualiza-se nesta situação, uma atitude arriscada dos fiscais de contrato, ao apresentar parecer favorável à renovação contratual com empresa que possivelmente se encontrava em situação irregular frente as suas obrigações como contratada, já que há documentos que comprovem a regularidade da empresa.</p>	<p>2.1. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.</p> <p>2.2. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.</p>
<p>Empresa Restrição no SICAF</p>	<p>Solicita da empresa regularização do SICAF;</p> <p>Comunica ao Ordenador de Despesas, solicitando autorização para pagamento, que é realizado após autorização.</p> <p>Solicita notificação à empresa para regularização das pendências.</p>	<p>Percebe-se o cuidado de não realizar pagamento sem apresentação de SICAF válido ou autorização do Ordenador de Despesas. Todavia, há casos em que a regularização não é comprovada em processo, ou seja, não se sabe se a empresa regularizou a situação após a notificação.</p> <p>Identificou-se ainda, casos em que a mesma empresa foi notificada em diversas ocasiões a regularizar o SICAF, caracterizando reiteração de faltas.</p>	<p>I – Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deve-se providenciar a sua advertência, por escrito, no sentido de que, no prazo de cinco (5) dias úteis, o fornecedor regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa;</p> <p>(...)</p> <p>IV – Persistindo a irregularidade, a Administração deverá adotar as medidas necessárias à rescisão dos contratos em execução, nos autos dos processos administrativos correspondentes, assegurada à contratada a ampla defesa;</p> <p>V – Havendo a efetiva prestação de serviços ou o fornecimento dos</p>

OCORRÊNCIAS	PROVIDÊNCIAS	OBSERVAÇÕES	PROCEDIMENTO LEGAL
	Aplicação de penalidade: SIM		<p>bens, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão contratual, caso o fornecedor não regularize sua situação junto ao SICAF;</p> <p>VI – Somente por motivo de economicidade, segurança nacional ou outro interesse público de alta relevância, devidamente justificado, em qualquer caso, pela máxima autoridade do órgão ou entidade contratante, não será rescindido o contrato em execução com empresa ou profissional inadimplente no SICAF. (IN 02/2010 e alterações) e Cláusulas Contratuais.</p> <p>São motivos para a rescisão do presente Contrato, nos termos do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993:</p> <p>VII- o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993;</p>
Análise das planilhas de custos e formação de preço*	<p>É solicitado a vários atores a análise das planilhas de formação de preços.</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p>	<p>Há um indicativo de confusão quanto à responsabilidade em relação à análise das planilhas de formação de preço, ou de ausência de pessoa com preparação técnica para essa função.</p>	<p>O Manual do IFNMG apresenta como critério para revisão e repactuação, a avaliação de cada item que compõe a planilha de custos e formação de preços para determinar sua variação e impacto proporcional no preço total praticado. Entretanto, não foi identificado nesse, ou em outra normativa, regulamentação que define de quem é a responsabilidade pela análise das planilhas de custo e formação. Contudo o procurador federal do IFNMG recomenda em seus pareceres que essa análise seja realizada pelo contador ou outra pessoa com qualificação técnica.</p>
Atraso no pagamento de aluguel **	<p>Notificação à empresa, solicitando regularização e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento.</p> <p>Aplicação de penalidade: NÃO</p>	<p>Observou-se nessas situações que os recolhimentos de multas eram devidamente cobrados, conforme regulamenta os documentos precedentes da contratação. Ocorre que, pode-se perceber a ocorrência de vários documentos notificando a empresa a quitar os seus débitos em relação à contratação, ou seja, reincidentes notificações, nas quais previa as penalidades as quais as empresas se incorriam em caso de não cumprimento da notificação inclusive em caso de reincidência na infração.</p>	<p>A concessionária pagará à concedente até o 10º (décimo) dia do mês subsequente ao vencimento, um valor mensal (...) referente aos custos com aluguel (...)</p> <p>O atraso no pagamento do valor ensejará a aplicação de multa de 10% (dez por cento), correção monetária e juros de 1% (um por cento) ao mês, calculado "pro rata die", incidentes sobre o valor em atraso.</p> <p>São motivos para a rescisão do presente Contrato, nos termos do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993:</p> <p>VII- o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993;</p>

OCORRÊNCIAS	PROVIDÊNCIAS	OBSERVAÇÕES	PROCEDIMENTO LEGAL
Atraso na apresentação de garantia contratual	Correspondências eletrônicas e notificações à empresa, solicitando a apresentação da garantia e comunicando as penalidades previstas pela legislação em caso de descumprimento. Aplicação de penalidade: NÃO	Percebeu-se que em várias ocorrências a garantia contratual foi apresentada fora do prazo estipulado na notificação. Contudo não foram identificados casos que ultrapassem o limite estabelecido por lei para rescisão contratual.	O atraso superior a 30 (trinta) dias para apresentação da Garantia Contratual válida, autoriza a Contratante a promover a rescisão deste Termo de Contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõem os incisos I e II do art. 78 da Lei 8666, de 1993.

Fonte: Elaboração própria.

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

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

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

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

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

5. Considerações finais

Este estudo buscou identificar fatores relacionados ao desempenho da fiscalização dos contratos administrativos de um Instituto Federal brasileiro. A qualidade das aquisições de bens e contratações de

serviços públicos pode impactar positiva ou negativamente no desempenho organizacional, por isso a importância de conhecer seus determinantes visando minimizar falhas nas contratações públicas.

Isso evidencia a função da fiscalização que tem como finalidade garantir o cumprimento do objeto licitado, em conformidade com os termos contratuais e com foco na economicidade. Contudo, as atividades inerentes às contratações realizadas pelos órgãos públicos apresentam grandes volumes de especificidades, que fazem com que a fiscalização dos contratos administrativos não seja uma tarefa fácil, exigindo do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências.

Na busca pela compreensão do processo e dos mecanismos de gestão e fiscalização dos contratos do IFNMG, foi possível identificar, que, no início, havia certa sobrecarga de atividades para alguns fiscais e, posteriormente, a metodologia de trabalho foi adequada, o que contribuiu para melhorar o processo de fiscalização e para a padronização do fluxo de procedimentos. Contudo, existem fatores a serem trabalhados para alterar o desempenho do processo de fiscalização.

Buscou-se evidenciar elementos que podem influenciar no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, dentre eles foram destacados: a qualificação do fiscal de contrato, tanto em relação ao entendimento da legislação quanto à capacitação técnica; a manutenção de manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos; a adoção de instrumento de controle; a manutenção de histórico de qualidade e a definição clara e precisa do objeto.

Quanto a aspectos negativos, apontou-se: a falta de capacitação, especialmente, em virtude do aparente despreparo frente à necessidade de aplicação de penalidades; a falta de clareza e precisão dos objetos contratados; de falhas e lacunas nos documentos de contratação; formação e competências dos fiscais; e a manutenção de manual de fiscalização contratual.

Diante dos aspectos positivos e negativos influenciadores do desempenho na execução da fiscalização de contratos no IFNMG apurados neste estudo, pode-se dizer que o processo na Organização ainda possui aspectos a serem aprimorados. E, acredita-se que esse processo pode se tornar numa sequência de ações positivas na medida em que, conscientes da importância da função, os fiscais busquem por maior conhecimento e atualização das legislações que regem as contratações públicas e os gestores intensifiquem esforços no incentivo a essa qualificação.

Referências:

ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. (2012). A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1821>.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. (2016) Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf>.

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

BRASIL. Lei Ordinária nº 8666, 21 de junho de 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Instrução Normativa 06, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-6-de-23-de-dezembro-de-2013>.

COSTA, Antônio França. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. Revista do TCU. n. 127, p. 58-71, mai-ago 2013.

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

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. (2009). Direito Administrativo. 22ª. ed., São Paulo: Atlas.

ESPINOZA, Liliam Marcy de Andrade. (2016). Gestão do Conhecimento para fiscais de contratos na Administração Pública. Disponível em: http://www.inovarse.org/sites/default/files/T16_231.pdf

GIRTH, A. M. (2014). A closer look at contract accountability: exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 24, n. 2, p. 317-348, abril 2014.

Instituto Federal do Norte de Minas (Org.). (2015). Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Montes Claros: IFNMG, Recuperado de http://documento.ifnmg.edu.br/action.php?path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=13546.

JUSTEN FILHO, Marçal. (2009). Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13. ed. São Paulo: Dialética.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de. (2013). Gestão do conhecimento como recurso estratégico para o desenvolvimento de competências: Estudo de caso em uma universidade pública. Disponível em: <http://www.inovarse.org/node/1072>

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

MOTTA, Alexandre Ribeiro. (2010). O Combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285965>

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

SANTOS, Francineide Josina dos. (2015). Pregão Eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa: Um estudo no Instituto Federal de Pernambuco. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10497>.

SILVA, Magno Antônio da. (2011). Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria da informação. Revista do TCU. n. 120, p.68-83, jan-abr 2011.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. (2015). Fiscalização de contratos administrativos na universidade federal do Ceará. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12706>

VIEIRA, André Luis. (2014). Gestão de contratos administrativos. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275407529_Gestao_de_contratos_administrativos.