



CAROLINE BARROS DE SOUZA

**A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
EM UM MUNICÍPIO LOCALIZADO NO SUL DE MINAS
GERAIS**

**LAVRAS – MG
2018**

CAROLINE BARROS DE SOUZA

**A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM UM MUNICÍPIO
LOCALIZADO NO SUL DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Colegiado do Curso
de Administração Pública para
obtenção do título de bacharel.

Orientadora

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade

LAVRAS – MG

2018

CAROLINE BARROS DE SOUZA

**A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM UM MUNICÍPIO
LOCALIZADO NO SUL DE MINAS GERAIS**

**THE FISCALIZATION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN A COUNTY
LOCATED IN THE SOUTH OF MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Colegiado do Curso de Administração Pública
para obtenção do título de bacharel.

APROVADA em 07 de dezembro de 2018.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline – UFLA

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira – UFLA

Orientadora

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade

LAVRAS – MG

2018

RESUMO

O procedimento das compras públicas é fundamental para qualquer ente. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal expõe a obrigação das contratações públicas serem efetivadas mediante processo de licitação pública. O contrato administrativo envolve a celebração de compromisso recíprocos firmados com terceiros, diferenciando-se dos contratos privados da Administração pelo tipo de regime jurídico, uma vez que os contratos privados da Administração são regidos pelo Direito Civil ou Empresarial. Os tipo de contratos mais comuns da administração pública são os contratos de concessão, obras, prestação de serviços, fornecimento e gestão. Apesar da Lei 8.666/1993 ser muito complexa e abrir espaço para entendimentos diversos, ela traz consigo as partes imprescindíveis das licitações e contratos, sendo um manual de gestão. O art. 55, da Lei 8.666/1993, elenca em seus treze incisos as cláusulas necessárias a serem estabelecidas nos contratos. A obrigatoriedade de realização da atividade de fiscalização de contratos é pautada no art. 58, inciso III, da Lei 8.666/1993, destacando que a administração pública possui a prerrogativa de fiscalizar o contrato. No mesmo sentido, o art. 67 da supracitada lei indica que a administração deve designar servidor competente para acompanhar e fiscalizar a execução contratual (BRASIL, 1993). O objetivo deste trabalho é identificar as principais dificuldades que os fiscais de contratos de um município localizado no sul de Minas Gerais possuem na execução de sua função. E, especificamente identificar nos contratos as cláusulas existentes com base no art. 55, da Lei 8.666/1993, analisar à luz do mesmo artigo, a influência das modalidades de licitação na qualidade dos contratos e identificar os procedimentos utilizados para a fiscalização de contratos bem como analisar se são suficientes para acompanhar a realidade do município. Para isso foi analisado uma amostra da população dos contratos, do ano de 2017 a julho de 2018. Os dados primários analisados foram 113 contratos e, também, os dados obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com quatro fiscais de contratos de secretarias distintas. Os resultados indicam que não há padronização nos procedimentos de fiscalização de contratos realizados no município, que os contratos não possuem um modelo padrão de acordo com as necessidades de cada modalidades e objetos de contratação, além disso há um despreparo dos fiscais de contratos em relação às atividades inerentes a função designada. A partir da observação não-participante realizada no setor de licitações, notou que os fiscais de contratos são dependentes do setor licitações bem como da assessoria jurídica. Este trabalho contribui para o desenvolvimento do município na medida em que identificou as dificuldades do seus fiscais de contratos, além de contribuir com outras pesquisas que busquem aperfeiçoar a fiscalização de contratos. Para finalizar, foram sugeridas ações de capacitação para os fiscais de contratos atuantes no município, bem como estudos relativos a análise da fiscalização de contratos à luz do princípio da eficiência.

Palavras-chave: Licitação. Contratos. Fiscal de Contratos. Lei 8.666/1993.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Compras públicas	9
2.1.1 Planejamento de compras	10
2.1.2 Procedimento licitatório.....	12
2.1.3 Modalidades de licitação	13
2.1.4 Pregão, sistema de registro de preços e o regime diferenciado de contratação	15
2.2 Contratos administrativos	16
2.3 Fiscalização de contratos	20
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	24
3.1 Caracterização da Pesquisa	24
3.2 Objeto de estudo	25
3.4 Cálculo amostral.....	27
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	31
4.1 Cláusulas existentes nos contratos com base no art. 55, da Lei 8.666/1993	31
4.3 Procedimentos abordados: do processo de planejamento de compra ao processo de fiscalização de contratos	36
4.4 Dificuldades identificadas pelo fiscal de contratos em sua função.....	42
5 CONCLUSÃO.....	46
Referências bibliográficas.....	49
ANEXO – A.....	53
APÊNDICE – A	56

1 INTRODUÇÃO

O contrato administrativo é uma ferramenta fundamental para a execução de serviços e compra de materiais, além de ser o principal mecanismo por meio do qual a administração pública pode controlar suas ações e fiscalizá-las. A Lei de Licitações 8.666/1993 traz um capítulo específico sobre os contratos, e, ainda mais preciso, o art. 67 que trata da obrigação de todo contrato possuir um fiscal da administração designado especificamente para essa função.

A fiscalização de contratos é peça chave para o administrador público. A partir do conhecimento e controle sobre ele é possível identificar se a forma de execução está sendo adequada, quais as falhas, quais melhorias são passíveis de serem feitas sem necessitar de rescisão contratual, além de maximizar a efetividade do serviço público oferecido. Nesse sentido, cabe a diferenciação entre a gestão e a fiscalização de contratos. Santos (2013) afirma que a gestão é o gerenciamento, enquanto a fiscalização é pontual, implicando analisar se os resultados esperados estão sendo alcançados, os custos foram planejados adequadamente, envolvendo eficiência, eficácia e efetividade. Entende-se como efetividade a capacidade de alcançar os resultados esperados, como eficiência a capacidade de maximização dos resultados esperados utilizando o mínimo de recursos (materiais, financeiros e pessoais) e esforços, enquanto eficácia diz respeito aos resultados esperados conforme o investimento que o iniciou (FAÇANHA E MARINHO, 2001).

Considerando a relevância da fiscalização de contratos vinculando a prática, entra o papel do servidor designado para ser o fiscal de contrato. O fiscal de contratos é um dos agentes mais importantes da Administração, devendo manter uma postura justa e equilibrada, ocupando posição de autoridade (ALMEIDA, 2009). Cabe dizer que a própria legislação não faz diferenciação entre gestores e fiscais de contratos, o que pode ser a causa de muitas vezes os contratos terem apenas gestores e não fiscais. Dessa maneira, é comum os órgãos públicos possuírem o fiscal apenas como um “adereço” que a lei obriga, sem no entanto executar o que tal função exige.

A má execução contratual traz prejuízos sérios ao erário. Quando um contrato não é cumprido conforme as cláusulas pré-estabelecidas significa que as falhas existentes não estão sendo devidamente acompanhadas, no sentido que as providências cabíveis possam ser tomadas.

Assim, este estudo propõe responder as seguintes questões de pesquisa: quais as principais dificuldades que o fiscal de contrato enfrenta na sua função? Os contratos apresentam as cláusulas necessárias conforme preceitua o art. 55, da Lei 8.666/1993? Há influência das modalidades de licitação na qualidade dos contratos? Quais os procedimentos utilizados para a fiscalização de contratos nesse município? Tais procedimentos são suficientes para acompanhar a realidade do município em estudo?

O município escolhido para ser objeto de estudo, pertence a região do Campo das Vertentes e é caracterizado como um município de médio porte, com população estimada em 102.728 pessoas mas, conforme o último censo em 2010, a população era de 92.200 pessoas (IBGE, 2018). Reconhecido pela influência e investimento na educação, possui 65 estabelecimentos de ensino, dentre os quais quatro destes são de ensino superior.

Justifica-se este estudo tendo em vista que a maior dificuldade dos municípios é o acompanhamento e execução contratual de forma correta e, conforme o planejado. Reafirmando a relevância da fiscalização dos contratos, Alves (2004) salienta que a má gestão e fiscalização contratual pode causar sérias consequências e que tal procedimento de fiscalizar os contratos resguarda tanto o interesse público quanto ao próprio fiscal e demais responsáveis solidários. A contratação é um instrumento de aplicação de recursos públicos, sendo acompanhamento e fiscalização partes fundamentais para pleno alcance do objeto de contratação e efetiva aplicação de recursos públicos (SANTOS, 2013). Assim, será possível contribuir com o município para melhor aplicação de seus recursos, minimizar possíveis consequências legais aos servidores e ter mecanismos efetivos de controle do seu instrumento contratual. Outrossim, cabe dizer que a escolha do tema se deu pela autora notar em duas experiências práticas de estágio as dificuldades que os gestores tem em organizar e planejar seus processos de compras pela falta de controle e fiscalização dos contratos.

Diante disso, o objetivo geral deste trabalho é identificar as principais dificuldades que os fiscais de contratos de um município localizado no sul de Minas Gerais possuem na execução de sua função. Especificamente, identificar nos contratos as cláusulas existentes com base no art. 55, da Lei 8.666/1993, analisar à luz do mesmo artigo, a influência das modalidades de licitação na qualidade dos contratos e identificar os procedimentos utilizados para fiscalização dos mesmos, bem como analisar se são suficientes para acompanhar a realidade do município. Com isso busca-se auxiliar e, possivelmente, sugerir melhorias, de forma que os contratos tenham máximo de êxito e retorno para a administração pública.

Este trabalho está dividido em capítulos, sendo além desse, o referencial teórico, buscando argumentos de diversos autores sobre temáticas importantes complementares ao embasamento do trabalho, a metodologia que será utilizada para a elaboração deste trabalho, a análise e resultados dos dados coletados, e, por fim, a conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo buscou abordar concepções de autores para fortalecer os argumentos do tema central desta pesquisa. Assim, abordou conteúdos desde as compras públicas, perpassando pelos contratos administrativos e, por fim, pela sua fiscalização.

2.1 Compras públicas

O procedimento das compras públicas é fundamental a qualquer ente federado para a prestação dos serviços públicos. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal expõe a obrigação das contratações públicas serem efetivadas mediante processo de licitação pública. Quando voltamos a análise diretamente a Lei 8.666/93, observamos que o procedimento de compras públicas deve atentar-se a fases fundamentais afim de que o processo seja o mais íntegro possível. Sobre as legislações relacionadas as compras públicas temos o Quadro 1:

Quadro 1 – Relação de leis e decretos que norteiam as compras públicas (continua)

Lei nº 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 10.250/2002	Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei Complementar nº 123/2006	Institui o Estatuto Nacional de Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte Art 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere: [...] III – ao acesso ao crédito e ao mercado; inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.
Decreto nº 3.555/2000	Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.
Decreto nº 7.769/2005	Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Decreto nº 2.715/2014	Regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Decreto nº 3.246/2015	Regulamenta no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Município, o Sistema de Registro de

	Preços previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Lei nº 12.462/2011	Instituir o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]

Fonte: Reis (2017)

Todo procedimento de compra e contratação na administração pública deve ser motivado e justificado, afim de assegurar que o órgão irá utilizar do que está demandando. Como mecanismo de garantir o mínimo de previsibilidade nas compras e contratações, os gestores realizam um planejamento todo início de ano com aquisições e serviços que são essenciais para seu trabalho, além de planejar ações de longo prazo e as situações emergenciais que possam vir a acontecer. Nahmias (2014) destaca que o planejamento governamental ganhou destaque com a Constituição de 1988, por meio do elo planejamento e orçamento, ficando o Executivo responsável por elaborar os instrumentos orçamentários da Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), vinculando o planejamento ao orçamento público. Santos (2010, p. 16) colabora com o entendimento afirmando que “as demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público.”.

2.1.1 Planejamento de compras

O planejamento de compras e contratações é primordial para que haja organização e prioridades entre os setores, principalmente ao analisar o âmbito municipal das compras e contratações. Reforçando o argumento, Reis (2014, p. 60) afirma que “seja por determinação constitucional, seja pela alta complexidade [...] toda instituição pública deve realizar planejamento e, conseqüentemente, planejar suas contratações.”.

Considerado como princípio fundamental da administração, consoante art. 6º, inciso I, do Decreto-lei 200/67, o planejamento é o momento que a administração tem para estabelecer bens, materiais, serviços, projetos e insumos para sua implantação, obedecendo os fins de sua existência (ANDRADE, 2007). Santini Junior e Almeida (2011, p. 13), afirmam que “o planejamento funciona como uma espécie de roteiro para aquilo que deve ser executado, bem como o controle que se deve ter junto às atividades que estão sendo desenvolvidas”.

Santos (2017) destaca que “o planejamento para a Administração Pública é tão importante que há um capítulo na Lei de Responsabilidade Fiscal - Capítulo II - Do Planejamento (art. 3º a 10) específico para o tema.”. Através de um bom planejamento é

exequível que seja feito o uso racional de recursos públicos, minimizando percalços, usufruindo de ações que potencialize os procedimentos e simplifique os resultados (BARRAL, 2016).

A forma de consolidação do planejamento para o procedimento licitatório se dá a partir de duas ferramentas: projeto básico e termo de referência. Projeto básico é utilizado no caso de contratações de obras e serviços de maior complexidade e é definido como:

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (Art. 6º, inciso XI, da Lei 8.666/93).

Já o termo de referência é usualmente conferido ao pregão, no caso de aquisições de bens comuns ou serviços comuns. É legalmente definido como:

[...] o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (§ 2º, art. 9º, do Decreto 5.450/2005).

Isto posto, Santos (2013) ressalta que embora o planejamento e o contrato sejam fases diferentes, um é complementar ao outro, uma vez que a partir do planejamento proposto por meio do termo de referência ou projeto básico se tem os moldes do objeto a ser licitado para a elaboração do edital e atendimento às necessidades da administração pública, buscando minimizar o acontecimento de eventos inesperados. É frisado por Pereira (2017) que gestores e fiscais de contratos possuem papel fundamental no processo de planejamento visto que conhecem e verificam as obrigações e execuções do contrato, isto é, conhecem a realidade e a importância do planejamento.

Esclarecer o sentido de planejamento antes do procedimento licitatório se dá pela necessidade de apontar que todas as ações possuem um determinado resultado. O planejamento auxilia na tomada de decisão, evitando que se instale situação de emergência (BARRAL, 2016). Observa-se que as etapas que precedem a fase contratual são todas interligadas. Portanto, se o planejamento não for feito de forma íntegra e clara, havendo má elaboração de documentos e informações omitidas nos mesmos, deixam-se lacunas que podem se intensificar no momento da execução contratual (FURTADO, 2007).

2.1.2 Procedimento licitatório

Podemos entender o processo licitatório, segundo Di Pietro (2017), como o procedimento administrativo onde o ente público convoca todos os interessados em cumprirem as condições do instrumento convocatório para formularem propostas, selecionando a mais conveniente ao ente à celebração de contrato. Meirelles (2016, p. 310) complementa ressaltando que a celebração contratual com a proposta mais vantajosa deve observar “a promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.”. Corroborando com esse raciocínio, Silva e Carvalho (2017) destacam o processo licitatório como o principal meio de critério da aplicação dos recursos públicos e que devem ser observadas as condições de igualdade entre os concorrentes.

A licitação pode ser entendida como conjunto de procedimentos administrativos os quais são usados pela administração pública para averiguar qual proposta é a mais vantajosa para aquisição de bens e serviços, execução de obras ou alienações (ANDRADE, 2007). Além das definições anteriores, Silva Filho (2017, p. 25) complementa o raciocínio afirmando que “o procedimento licitatório compreende todas as fases anteriores à celebração do contrato administrativo, apresentando-se em fases interna e externa e de desenvolvimento do contrato.”

A fase interna é o conjunto de procedimentos que ocorrem antes da abertura da sessão e outros procedimentos posteriores que são inerentes ao setor de licitação, como emissão de edital ou convite, ou de outro setor como pareceres jurídicos e técnicos. A fase externa é quando a partir da publicação os interessados passam a ter acesso ao instrumento convocatório e por conseguinte podem vir a participar do processo. Nesse sentido, (Di Pietro, 2017, p. 455) aponta “por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações.”

Os procedimentos mais comuns em todos os processos licitatórios são edital, habilitação, adjudicação e homologação dos atos. O edital é o instrumento convocatório onde são definidas as regras de participação, objeto de contratação, tornando-se público a todos os interessados. É fundamental que as regras sejam claras e objetivas, afim de evitar possíveis desvios de finalidade. A fase de habilitação é a demonstração de condições técnicas, econômicas e de regularidade fiscal por meio de documentos comprobatórios que o licitante está apto a contratar com a administração pública, estando em desacordo tais demonstrações, ocorre a inabilitação. Há casos, como o das microempresas e empresas de pequeno porte, em que é possível a concessão de novo prazo para a comprovação dos documentos exigidos em

edital. Estando definido o licitante vencedor, compete a autoridade competente a homologação, caso o processo possua sinais de vícios não sanáveis, poderá haver a anulação, no caso de desinteresse pela contratação, sua revogação, ou a contratação do licitante vencedor, por conseguinte a adjudicação do objeto ao vencedor (SILVA FILHO, 2017).

Baseando-se em Reis (2014), apoiado no art. 38 da Lei 8.666/93, foi elaborada uma figura com a sistematização geral dos procedimentos administrativos que a licitação obedece afim de ficar mais palpável sua apresentação.

Figura 1 – Sistematização dos procedimentos administrativos da licitação



Fonte: Elaborado pela autora baseado em Reis (2014), apoiado no art. 38 da Lei 8.666/93.

2.1.3 Modalidades de licitação

Percebe-se que a licitação não é um procedimento que seja de fácil entendimento em um primeiro contato. Além de todos os procedimentos apresentados anteriormente, os processos licitatórios precisam ser baseados em modalidades que melhor couber ao objeto, a forma com que há de ser licitado, ao tipo e ao valor. As modalidades de licitação elencadas pela Lei 8.666/93 são concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993)

Na modalidade concorrência todos podem participar, não podendo haver pré-requisito. Utilizada na compra de imóveis, alienação de imóveis públicos, concessão de direito real de uso, licitações internacionais, celebração de contratos de concessão de serviços públicos e celebração de contratos de parcerias público-privadas (PPP). Seu prazo de publicação é de 45

dias quando for do tipo melhor técnica" ou "técnica e preço" e 30 dias nos casos que em não forem desses tipos (BRASIL, 1993).

A modalidade tomada de preços exige cadastramento prévio dos interessados de até 3 dias do recebimento das propostas. Normalmente é utilizada para execução de obras. Seu prazo de publicação é de 30 dias quando for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço" e 15 dias nos casos que em não forem desses tipos (BRASIL, 1993).

Já na modalidade convite o instrumento convocatório é elaborado por meio do convite e podem participar empresas convidadas ou manifestem interesse até 24h antes da apresentação das propostas, sendo seu prazo de publicação o menor entre as modalidades, apenas 5 (cinco) dias úteis (BRASIL, 1993).

O concurso objetiva desenvolver atividades ligada a ciência, arte, tecnologia e se encerra com a entrega do prêmio ao vencedor e seu prazo de publicação é de 45 dias (BRASIL, 1993).

O leilão é utilizado para venda de bens inservíveis à administração pública, com prazo de publicação de 15 dias. As modalidades concurso e leilão não possui um valor máximo observando o que se pretende contratar (BRASIL, 1993).

Recentemente o Decreto nº 9.412 de 18 de junho de 2018 atualizou o valor das modalidades de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/1993, passando aos seguintes valores, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Atualização dos valores das modalidades de licitação

Modalidade de licitação	Valor da modalidade de acordo com a Lei 8.666/1993	Valor da modalidade de acordo com o Decreto 9.412/2018
Concorrência	Obras e serviços de Engenharia: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).	Obras e serviços de Engenharia: acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
	Compras e outros serviços: acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).	Compras e outros serviços: acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).
Tomada de preços	Obras e serviços de Engenharia: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).	Obras e serviços de Engenharia: até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
	Compras e outros serviços: até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).	Compras e outros serviços: até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).
Convite	Obras e serviços de Engenharia: convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).	Obras e serviços de Engenharia: convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais)

	Compras e outros serviços: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).	Compras e outros serviços: até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).
--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de BRASIL 1993 e BRASIL 2018.

2.1.4 Pregão, sistema de registro de preços e o regime diferenciado de contratação

A escolha da modalidade de licitação é parte essencial para que as ações a serem executadas antes e depois da licitação respeitem o que expõe o art. 38 da Lei 8.666/93. Destaca-se também a modalidade pregão, que foi instituída no âmbito da União pela medida provisória 2.026/2001 e após várias reedições e aprimoramentos foi convertida na Lei 10.250/2002 (BRASIL, 2002). O pregão é usado para compras de bens e serviços comuns, possuindo um prazo de publicação de oito dias úteis, que pode ser considerado curto comparando com as demais modalidades. Não há previsão de limite de valor para sua aplicação, e pode ser executado na maneira presencial ou eletrônica.

Outra inovação que o pregão trouxe é a regulamentação do uso do sistema registro de preços (SRP) que trata o art. 15, inciso II, da Lei 8.666/93 por meio do Decreto 7.892/2013. Podemos definir o SRP como

[...] um sistema de aquisição de bens e de contratação de serviços no qual as empresas disponibilizam os bens e os serviços a preços e prazos registrados em ata específica cuja aquisição ou contratação é realizada quando melhor convier aos órgãos ou às entidades que integram o processo. Barbosa (2012, p. 10)

O uso do SRP foi muito bem aceito pelos municípios, uma vez que sua aquisição e contratação só é efetivada quando houver a necessidade não é necessário que se faça a reserva orçamentária no valor total da ata registrada, deixando assim o orçamento mais livre para executar outras atividades. Possibilitou a diminuição do fracionamento das aquisições e contratações, além que, via de regra, os preços registrados atendem melhor a realidade de mercado. O que pode ser verificado como desvantagem sobre o SRP é que ele não exige que os quantitativos pedidos sejam exatamente o que será usado, o que causa duplo entendimento quanto ao art. 3º, inciso IV, “quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”. Muitos órgãos entendem que pela falta de planejamento ou pela necessidade da aquisição ou contratação de forma rápida, o sistema de registro de preços tem aplicabilidade universal e sem distinção, o que é uma inverdade. Serviços de natureza contínua devem ser efetivados mediante contratação, uma vez que o instrumento vinculativo do SRP, denominado ata de registro de preços, não prevê a

possibilidade de prorrogação da mesma, visto que conforme a Lei 8.666, art. 15, §3º, inciso III, a validade da ata de registro de preços não pode ser superior a um ano.

Como as compras públicas se atem aos rumos que vão surgindo, houve também a criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). O RDC surgiu como alternativa para viabilizar a realização dos procedimentos licitatórios necessários às contratações dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, conforme Lei 12.462/2011. Pereira (2015) observa que o novo modelo de contratação foi criado especificamente para obras e serviços de engenharia, com o intuito de melhorar a infraestrutura para receber os jogos. Para além do exposto anteriormente, o RDC também apresenta objetivos que norteiam seu modelo de contratação tal como ampliação da eficiência nas contratações públicas e competitividade entre os licitantes o incentivo a inovação tecnológica (BRASIL, 2011).

É possível observar que o sistema de compras públicas é um emaranhado de funções, deve sempre de acordo com as legislações vigentes e suas respectivas atualizações para que as contratações a serem realizadas sejam íntegras e, de fato, dêem o retorno que se espera. Excetuando o SRP, que possui a ata de registro de preços como instrumento vinculativo, as demais modalidades de aquisição de bens e serviços são necessários a elaboração do instrumento de contrato para garantia de execução do objeto adquirido. Dessa maneira, Meirelles (2016, p. 307) consolida o argumento de que a “licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o consequente lógico da licitação”.

Nota-se que compras públicas é o elo fundamental para o funcionamento da administração pública de qualquer ente e dessa forma os contratos administrativos ganham destaque por serem o meio pelo qual a administração pode controlar, conhecer, equilibrar seus gastos e maximizar seu efeitos em prol do bem comum.

2.2 Contratos administrativos

Concluídas as fases internas e externas do processo de licitação, após sua adjudicação e homologação surge o momento de oficializar a aquisição do bem ou serviço por meio do instrumento de contrato. O contrato administrativo é a celebração de compromisso recíprocos firmados com terceiros, diferenciando-se dos contratos privados da Administração pelo tipo de regime jurídico, uma vez que os contratos privados da Administração são regidos pelo Direito Civil ou Empresarial. Carvalho Filho (2010, p. 50) define contrato como “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.”. Carvalhaes Neto

(2011) ressalta o contrato como ferramenta de formalização das vontades das partes e que deve ser composto pelos direitos e obrigações de ambas.

O contrato é a ferramenta que oficializa o interesse e a necessidade da aquisição de determinado bem ou serviço pela administração pública, juntamente com o interesse de um particular em atender ao que se pede a administração pública, dessa forma a especificação do objeto da licitação deve ser a mais clara para que o contrato seja o mais adequado. É plausível fazer a diferenciação entre contratos da administração e contratos administrativos. Para Mazza (2014), contratos da administração são todos aqueles firmados pela administração pública até mesmo os que são regidos pelo direito privado, enquanto contratos administrativos são aqueles subordinados ao direito administrativo

Os tipos de contratos mais comuns da administração pública são os contratos de concessão, obras, prestação de serviços, fornecimento e gestão.

O contrato de concessão é aquele no qual o Estado transfere a um particular atividades por sua conta e risco no prazo e condições estabelecidas no contrato (MEIRELLES, 2016). Os contratos de concessão são subdivididos em dois grupos: concessões de serviços públicos e concessões de uso de bem público. Os contratos de concessões de serviços públicos, para Carvalho Filho (2017, p. 161), refere-se a um processo de descentralização e “têm por objeto a delegação da execução de serviço público a pessoa privada”. O mesmo autor considera que os contratos de concessões de uso de bem público são aqueles em que o particular usa do bem próprio da administração pública.

O contrato de obras é todo o pacto de interesse que busca a construção, reforma ou ampliação de um imóvel, atendendo ao interesse público (MEIRELLES, 2016). Os contratos de obras quando executados de forma indireta pela administração pública respeitaram os regimes de empreitada por preço global, empreitada por preço unitária, empreitada integral ou tarefa, preceituado no art. 10ª da Lei 8.666/93.

Aquele em “tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados” (Meirelles 2016, p. 289) são considerados os contratos de prestação de serviços e podem ser divididos em subgrupos que classifica de forma exata qual o tipo de serviço que se busca com determinada contratação. São eles os serviços comuns, serviços técnicos profissionais e trabalhos artísticos.

Contrato de fornecimento para Di Pietro (2017, p. 426) é o meio pelo qual “a Administração Pública adquire bens móveis e semoventes necessários à execução de obras ou serviços.” Assim, o contrato de fornecimento é aquele em que predomina a característica de materiais de consumo às atividades fins.

Para alguns autores, os contratos de gestão ainda não considerados como uma modalidade específica de contrato, porém os insere nesse classificação quando o citam. A principal característica dessa modalidade contratual é a que o pacto é entre a administração direta e as entidades e órgão da administração indireta e tem como objetivo o estabelecimento de metas a serem alcançadas (Di PIETRO, 2017). Alexandrino e Paulo (2017, p. 147) complementam, em linhas gerais, que os contratos de gestão buscam “o cumprimento de uma espécie de programa, em troca de algo que seja do interesse da parte que se compromete a atingir as metas nele definidas.”.

Cabe ressaltar que a Lei Complementar 123/2006 conferiu que a administração pública concedesse tratamento diferenciado nas contratações públicas com microempresas e empresas de pequeno, buscando incentivar o desenvolvimento econômico local e regional.

Os contratos podem ser realizados de diferentes formas, e conseqüentemente terem regimentos jurídicos diferentes. O quadro 3, de autoria de Santos (2013), destaca a classificação que o contrato pode receber e seu respectivo regimento jurídica.

Quadro 3 – Classificação e regime jurídico dos contratos

Contrato de Administração	Todo contrato realizado pela Administração Pública
Contrato Administrativo	Regido primordialmente pela Lei 8.666/93 – aplicação subsidiária das normas de Direito Privado
Contrato Semipúblico	Regido por algumas normas da Lei 8.666/93 (arts. 55 e 58-61)
Contrato Privado	Regido integralmente por normas de Direito Privado

Fonte: Santos (2013).

Assim, como os procedimentos das compras públicas, para a elaboração de um contrato é necessário um conhecimento prévio de determinadas etapas que um contrato tem, bem como de suas cláusulas imprescindíveis (BRASIL, 1993). Deve-se obedecer integralmente as regras contidas no edital, pois como ele é o instrumento de convocação dos interessados, as regras indicadas devem permanecer durante a execução contratual, até mesmo as condições fiscais de habilitação, pois o instrumento de convocação e o instrumento contratual são vinculativos (SILVA FILHO, 2017; CALDAS, 2014). É importante destacar que o edital possui uma minuta de contrato, que seria um rascunho do que será elaborado, portanto contratante e contratado já tem conhecimento de suas responsabilidades.

Apesar da Lei 8.666/93 ser muito complexa e abrir espaço para entendimentos diversos, ela traz consigo as partes imprescindíveis das licitações e contratos, sendo um manual de gestão. Com isso, observamos o art. 55, da Lei 8.666/93, elenca em seus treze incisos as cláusulas necessárias a serem estabelecidas nos contratos, sendo essas

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (BRASIL, 1993).

Cabe observar que a maioria das cláusulas contratuais já foram devidamente estabelecidas no instrumento convocatório do edital ou convite, daí podemos atentar ao fato de que se o edital for mal elaborado, conseqüentemente resultará em um contrato mal elaborado e mal executado (BRASIL, 1993; CARVALHO, 2012; SANTOS, 2013; FURTADO, VIEIRA, 2013).

Exposto as cláusulas necessárias em todos os contratos, faz-se necessário que sejam apresentadas as características dos contratos administrativos. Mazza (2014) as identifica como: submissão ao direito administrativo; a administração pública figurando em um dos lados contratuais; desigualdade entre as partes; mutabilidade; existência de cláusulas exorbitantes; formalismo; bilateralidade; comutatividade e confiança recíproca.

As chamadas cláusulas exorbitantes concede à administração pública uma posição de vantagem em relação ao particular. Suñe (2011) aponta que a utilização das cláusulas exorbitantes protegem a administração afastando-se de um contrato que possa vir a fracassar. Ademais, Cabral (2015) relembra que a administração pública não está isenta da aplicação de outras normas, incluindo o direito quando for o caso, completando a afirmação, Carvalhaes Neto (2011, p. 95) aponta que “há uma mistura de cláusulas oriundas da legislação civil e da

Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos em todo e qualquer contrato que o Poder Público celebra”.

As principais cláusulas exorbitantes são: alteração unilateral do contrato, rescisão unilateral do contrato, aplicação das penalidades contratuais e fiscalização.

Para que ocorra a alteração unilateral do contrato é necessário que haja motivação, seja mantida a natureza do contrato, que respeite o direito do particular reestabelecer seu preço por meio do reequilíbrio econômico, bem como respeitar os limites de supressão e acréscimo nas alterações quantitativas, não podendo os acréscimos excederem 25% nos casos de obras, serviços ou compras, e 50% nos acréscimo de reformas de edifícios ou equipamentos, conforme §1º, art. 65, Lei 8.666/93.

Os arts. 78 e 79, da Lei 8.666/93 preceituam a relação dos casos em que só podem ocorrer a rescisão unilateral do contrato. Os principais casos são o não cumprimento das cláusulas contratuais; atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento; e, ocorrência de caso fortuito ou força maior que impeça a execução do contrato.

A aplicação das penalidades é apontada no art. 87 da lei 8.666/93, sendo estas advertência, multa, suspensão temporária (não superior a 2 anos) de contratar com a administração pública e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração. De nada valeria todo o serviço despendido na fiscalização do contrato se não pudesse penalizar as faltas praticadas. (MEIRELLES, 2016)

A fiscalização é obrigação da administração pública afim de acompanhar, registrar e tomar as medidas cabíveis, quando necessárias, para cumprimento do objeto contratado conforme expõe o art. 67 da Lei 8.666/93. Dentre as cláusulas exorbitantes, esta pode ser considerada de maior importância, pois cabe principalmente à administração pública cumpri-la. Além disso, para que as demais cláusulas exorbitantes sejam aplicadas de maneira válida e justa é preciso estar atento a realidade do que está sendo cumprido contratualmente, senão serão meros mecanismos de punição, enquanto não se tem conhecimento sobre a realidade dos fatos. Partindo disso, será apresentado no próximo tópico como a fiscalização dos contratos é uma ferramenta imprescindível à administração pública.

2.3 Fiscalização de contratos

A obrigatoriedade de realização da atividade de fiscalização de contratos é pautada no art. 58, inciso III, da Lei 8.666/93, destacando que a administração pública possui a prerrogativa de fiscalizar o contrato. No mesmo sentido, o art. 67 da supracitada lei indica que a

administração deve designar servidor competente para acompanhar e fiscalizar a execução contratual (BRASIL, 1993).

A lei não faz a diferenciação clara de gestão e fiscalização de contratos, porém muitos autores buscaram a partir do significado de cada palavra fazer essa diferenciação. Santos (2013) afirma que a gestão é o gerenciamento, enquanto a fiscalização é pontual, implicando analisar se os resultados esperados estão sendo alcançados, os custos foram planejados adequadamente, envolvendo eficiência, eficácia e efetividade. No mesmo sentido, Almeida (2009) diferencia fiscalização e gestão do contrato sendo a primeira responsável por exigir o cumprimento das cláusulas contratuais e a segunda como a identificação da necessidade de contratar até o devido encerramento do contrato. Ainda completando o entendimento, Suñe (2011, p. 31) entende que “fiscalizar significa examinar, vigiar, verificar, inspecionar, vistoriar, enquanto que gerenciar significa organizar, gerir, administrar.”. Portanto, é perceptível que o papel de gestor e fiscal de contratos não se confundem porém as atividades se complementam (CABRAL, 2015).

O início da fiscalização do contrato inicia-se do momento da sua assinatura (CUNHA, 2017). É destacado por Santos (2013) e Almeida (2009) que a fiscalização é peça chave para que não haja desperdício de dinheiro público, uma vez que os processos licitatórios e os contratos são elaborados de maneira íntegra e a falha no acompanhamento e execução contratual acaba desvirtuando a finalidade do objeto.

Para além de acompanhar e fiscalizar o contrato, o servidor designado à esta função deve estar apto para a mesma e ter conhecimento sobre o que se está fiscalizando, sobre a legislação que conduz as licitações bem como de matérias específicas, pois de nada adianta a administração pública apontar um fiscal pela mera obrigação da lei se esse não exerce sua função como deveria pelo desconhecimento do objeto (VIEIRA, 2014). Barral (2016) destaca que não há divisão ou designação de atribuições dos responsáveis, somente havendo a necessidade de indicação do representante. Assim, Vieira (2017, p.12) afirma que “a designação deve recair sobre um profissional que tenha vínculo com o Estado, seja este servidor estável ou comissionado, ou empregado público” e que a nomeação de servidores comissionados para atestar notas fiscais não deve servir como meio de ameaça ao seu vínculo com a administração pública.

A fiscalização do contrato é o momento adequado para corrigir e minimizar as falhas que possam ocorrer na execução do contrato, reconhecendo-a como um instrumento poderoso e que sua execução de maneira correta representa a possibilidade da contratação atingir fielmente seu objetivo ou não (ANDRADE, 2007; ALMEIDA, 2009). Faz-se necessário

reconhecer que “a excelência na gestão pública é resultado do emprego dos mecanismos de controle e fiscalização eficientes disponíveis no ordenamento jurídico pátrio.” (Silva Filho, 2017, p. 13).

Para que a função de fiscalizar contratos seja realizada de maneira precisa é necessário estabelecer critérios que possam ser utilizados por diferentes agentes da administração pública adaptadas à realidade. O quadro 4, elaborado por Santos (2013) apoiado nos ensinamentos de Meirelles, demonstra algumas fases que integram o acompanhamento do cumprimento contratual pelo fiscal de contratos.

Quadro 4 – Fases do acompanhamento da execução do contrato

LEI N° 8.666/93	Orientação	Estabelecer normas e diretrizes, dar e receber informações sobre a execução do contrato;
	Fiscalização	Verificar o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, confirmar o cumprimento das obrigações tanto no aspecto técnico quanto nos prazos de realização;
	Interdição	Paralisar a execução do contrato por estar em desacordo com o pactuado;
	Intervenção	Assumir a execução do contrato
	Aplicação penalidade	É dever da Administração quando verifica a inadimplência do contratado na realização do objeto, no cumprimento de prazos ou qualquer outra obrigação.

Fonte: Santos, (2013).

É possível perceber que os mecanismos para uma boa fiscalização é executada em etapas e de maneira contínua, sendo esta continuidade das ações o que permite proceder atitudes coerentes com o que está sendo executado. O Acórdão nº 1632/2009 do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca que a obrigação de fiscalização de contratos não pode e não deve esperar o término do contrato, uma vez que no momento de recebimento do objeto muitos vícios já pode terem passados despercebidos e estarem escondidos. Assim, o fiscal de contratos tem a responsabilidade em ser o tutor do princípio da eficácia, uma vez que sua atuação é o principal instrumento de apoio à atividade de gestão e sua ação preventiva, de cumprimento às regras do instrumento contratual, nos leva a compreender que a eficiência é resultado direto do acompanhamento da execução contratual (VIEIRA, 2014; CABRAL, 2015).

Diante disso, o papel do fiscal de contratos ganha destaque como ator central desse processo. Santos (2017) ressalta que o cada vez mais o papel do fiscal de contratos vem se

transformando, aumentando sua responsabilidade e exigindo-o estudo frequente das normas legais, mas também é de suma importância que os servidores designados à atividade de fiscal de contratos “estejam, efetivamente, qualificados e comprometidos para tal função, pois aí reside o fator essencial de sucesso” (VIEIRA, 2014, p. 30). A definição do servidor que irá exercer a função de fiscal de contratos deve obedecer alguns pré-requisitos e Vieira (2017) aponta-se para as seguintes características, entre outras: gozar de boa reputação ético-profissional; possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado; não haver sido responsabilizado por irregularidades junto a órgãos de controle externo; e, por último, não haver sido condenado em processo criminal contra a Administração Pública ou por ato de improbidade administrativa.

Faz-se fundamental destacar o quão importante é que o fiscal de contratos conheça o objeto que se fiscaliza bem como executar sua função de forma eficiente. Almeida (2009) enfatiza que os danos de uma fiscalização deficiente demonstram o resultado da ausência ou da insuficiência dos atos dos fiscais. O que se observa em muitas organizações é um despreparo dos servidores designados à função de fiscal de contratos pois pouco conhecem o que se fiscaliza, dificultando a fiscalização e o acompanhamento contratual bem como a insuficiência de servidores para desempenhar tantas atividades (TORRES, 2015; FURTADO E VIEIRA, 2006). No mesmo sentido, Martins e Marques (2018, p. 1844) julgam a “falta de conhecimento das atribuições, inexistência de capacitação regular, reduzido número de gestores e fiscais para acompanhar vários serviços e falhas no planejamento das contratações” como fatores que podem ser determinantes ao fracasso da fiscalização contratual.

Observar-se que a profissionalização do fiscal de contratos só tem a acrescentar positivamente aos órgãos públicos. Torres (2015, p. 642) reforça o argumento afirmando que “[...] é muito importante que o servidor responsável pela gestão ou pela fiscalização do contrato seja qualificado e capacitado para exercer tal função.”.

O fiscal de contratos é peça chave para uma boa administração. Ele é quem pode e deve identificar as falhas a serem corrigidas, notificar as empresas quando necessário e sempre deixar todos esses atos registrados (BARRAL, 2016). A fiscalização de contrato deve passar a ser entendida e aplicada como fundamental dentro da administração pública, sendo assim, a designação do servidor para o exercício da função de fiscal de contratos é uma parte muito importante, pois é necessário que o mesmo tenha conhecimento acerca do objeto que irá fiscalizar (FURTADO E VIEIRA, 2006; TORRES, 2015; BARRAL, 2016; SANTOS, 2017).

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo tem o intuito de descrever a metodologia utilizada para a realização deste estudo. Assim, será discorrido sobre os caminhos percorridos, bem como a natureza da pesquisa e os meios empregados para a coleta e análise dos dados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa é qualitativa, uma vez que busca analisar os procedimentos de fiscalização contratual do município sul mineiro. A classificação qualitativa permite analisar dados não mensuráveis obtidos através de entrevistas e observações não-participante da pesquisadora.

Buscando conhecer as principais dificuldades que o fiscal de contratos encontra no exercício de sua função, se os elementos de fiscalização influenciam na tomada de decisão do gestor/secretário em contratações futuras e analisar se os procedimentos que são realizados atualmente são suficientes para acompanhar e fiscalizar a realidade apresentada pelo município, foi utilizada a pesquisa qualitativa. Laville e Dione (1999) aponta que nesse tipo de pesquisa devemos “[...]conhecer as motivações, as representações, consideremos os valores, mesmo se dificilmente quantificáveis [...]”. A abordagem do problema dessa maneira nos permite enxergar a visão do outro enquanto responsável pela execução de determinada atividade. Godoy (1995, p. 91) auxilia no entendimento sobre o conceito de pesquisa qualitativa como aquela em que “a abordagem, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques”.

Com a finalidade de mensurar a quantidade de contratos do município em caso, foi escolhido o período entre os anos de 2017 e 2018, sendo os contratos de 2018 analisados até o mês de julho. A escolha do período se deu para verificar se há uma possível evolução dos procedimentos de fiscalização, uma vez que o período se encontra dentro de um mesmo mandato político. Para conhecer a realidade dos fiscais de contratos entrevistados foi aplicada a coleta de dados por meio de entrevista e por observação não-participante.

A entrevista, por ser uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas, torna possível extrair do entrevistado o que se espera, sabe, fazem ou esperam fazer a respeito do que se questiona (GIL, 2008), sendo relevante para conhecer a profissionalização do servidor para estar no exercício da função de fiscal de contratos, tempo de atuação, cargo de origem, complementando com a técnica de observação não-participante para conhecer o local de

trabalho, o dia-a-dia do servidor e a rotina de fiscalização. A escolha pela entrevista semiestruturada é para facilitar o roteiro de perguntas e sentimento de familiaridade entre entrevistado e entrevistador. Destaca-se a técnica de observação somada a outra como forma de conhecer o cotidiano do objeto de estudo, destacando Gil (2008, p. 100) que na técnica de observação “os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação”.

Tratando dos fins dessa pesquisa, enquadra-se como uma pesquisa descritiva, buscando estabelecer a ocorrência e os fenômenos de determinada população, relacionando as variáveis. Gil (2008) considera que as pesquisas descritivas propiciam uma nova visão do problema, o que a aproxima das pesquisas classificadas como exploratórias. Por meio da descrição dos dados a serem coletados, será possível esclarecer como é o funcionamento de gestão e fiscalização de contratos do município, e assim buscar outros meios que forem necessários para que sejam fiscalizados de uma melhor maneira.

Quanto aos procedimentos, esse trabalho se classifica como estudo de caso. Yin (2001) destaca que o estudo de caso ganha relevância em pesquisas cujos limites entre os fenômenos que ocorrem e o contexto não estão claramente definidos. Ganga (2012) colabora ao dizer que o papel do investigador no estudo de caso é coletar informações da realidade sobre a visão das pessoas, observando indícios que possibilitem conhecer a natureza do problema.

3.2 Objeto de estudo

O objeto de estudo deste trabalho são as principais dificuldades que o fiscal de contrato possui para execução de sua função, portanto, o fenômeno a ser estudado são as dificuldades dos fiscais de contratos. Para que o trabalho tenha dados a serem analisados, foi escolhido esse município localizado no Sul de Minas Gerais como local de análise desses fenômenos, tendo como universo da pesquisa as suas secretarias, extraídas a amostra dos fiscais e gestores dentre elas, bem como dos contratos físicos disponíveis no portal da transparência do município. A escolha do município em estudo se deu pela conveniência de ser o município em que a autora reside bem como exerce a função de estagiária no setor de licitações.

3.3 Procedimento para análise dos dados

Quadro 5: Objetivos e metodologia aplicada para alcançar os resultados

Objetivos	Metodologia aplicada	Fonte dos dados	Análise dos dados
Identificar as principais dificuldades	Aplicação do roteiro de entrevista (Anexo A)	Entrevista realizadas com fiscais de	A análise dos dados consistiu na escuta e

que os fiscais de contratos de um município localizado no sul de Minas Gerais possuem na execução de sua função.	aos fiscais de contratos, que serão identificados como entrevistado 1 a 4, somado aos dados obtidos pela aplicação do checklist I para uma amostra de 113 contratos	contratos, que serão identificados como entrevistado 1 a 4, somada a observação não-participante realizada no setor de licitações.	transcrição integral das entrevistas realizadas com os fiscais de contratos, bem como descrição de observações relevantes.
Identificar nos contratos as cláusulas existentes com base no art. 55, da Lei 8.666/1993.	Aplicação do checklist I para uma amostra de 113 contratos	Realizou-se a aplicação do checklist I a amostra de 113 contratos.	A análise dos dados deu-se a partir dos dados coletados por meio dos contratos, extraindo destes a prevalência dos incisos, conforme art. 55, da Lei 8.666/1993. Posteriormente foi feita a tabulação dos dados necessários por meio da ferramenta Excel, a fim de organizar as informações descrevê-las como resultados e conclusão deste trabalho.
Analisar à luz do art. 55, da Lei 8.666/1993, a influência das modalidades de licitação na qualidade dos contratos.	Aplicação do checklist I para uma amostra de 113 contratos	Realizou-se a aplicação do checklist I a amostra de 113 contratos.	A análise dos dados deu-se a partir dos dados coletados por meio dos contratos, extraindo destes, as principais características contratuais apresentada de acordo com a modalidade de licitação. Posteriormente foi feita a tabulação dos dados necessários por meio da ferramenta Excel, a fim de organizar as informações descrevê-las como resultados e conclusão deste trabalho.
Identificar os procedimentos utilizados para fiscalização de contratos bem como analisar se são suficientes para acompanhar a realidade do município.	Aplicação do roteiro de entrevista (Anexo A) aos fiscais de contratos que serão tratados como entrevistado 1 a 4, somado aos dados obtidos pela aplicação do checklist I para	Entrevistas realizadas com fiscais de contratos, que serão identificados como entrevistado 1 a 4, complementando-a com os dados coletados por meio da aplicação do checklist	A análise dos dados consistiu na escuta e transcrição integral das entrevistas realizadas com os fiscais de contratos, bem como descrição de observações relevantes. Também a partir dos dados

	uma amostra de 113 contratos	I a uma amostra de 113 contratos.	coletados por meio dos contratos, fazendo comparativo entre a fala dos entrevistados e os dados dos contratos.
--	------------------------------	-----------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Os dados foram analisados por meio da descrição dos dados qualitativos propiciando uma visão geral do cenário de fiscalização de contratos no município, estabelecendo a ocorrência e os fenômenos da população analisada, relacionando as variáveis. Assim, os dados coletados passaram por três etapas, sendo a primeira pré-análise, a segunda o estudo do material e, por último, o tratamento e interpretação dos dados coletados e apresentados.

A primeira etapa, da pré-análise, foi o momento posterior a coleta de todos os dados. A pré-análise dos instrumentos contratuais iniciou-se com a separação dos contratos por modalidade e tipo contratual, que foi realizada a partir da aplicação do checklist I em apêndice (Apêndice A) em todos os contratos selecionados por meio de sorteio. A pré-análise dos fiscais de contratos foi realizada a partir da manifestação de interesse em participar como entrevistado.

A segunda etapa, do estudo do material, foi feita em duas etapas, uma para analisar os dados coletados por meio dos contratos e a outra para os dados coletados por meio das entrevistas. Para analisar os dados coletados dos contratos, foram elaboradas planilhas por meio do Excel para tabulação dos dados e verificar as condições que mais apareciam, já sendo possível perceber características predominantes em determinados contratos bem como as falhas e faltas existentes. O estudo do material dos entrevistados foi dedicado a transcrição das entrevistas gravadas, também sendo possível notar semelhanças e diferenças entre os procedimentos e conhecimentos dos entrevistados.

A última etapa, do tratamento e interpretação dos dados, foi constituída a partir das etapas anteriores, principalmente da segunda etapa. Esta terceira etapa dedicou-se a análise teórica e crítica dos elementos apresentados pelos dados coletados, descrevendo, explorando e estabelecendo relação entre teoria (instrumentos contratuais) e prática (fala dos entrevistados), de forma a responder aos problemas de pesquisa e atingir os objetivos inicialmente apresentados.

3.4 Cálculo amostral

O modo realizado para escolha dos contratos analisados, se deu por meio de amostra aleatória simples, realizada pela forma de sorteio, tendo, dessa maneira, “todos os elementos da

população uma chance real e conhecida de serem selecionados” (LAVILLE E DIONE, p. 170, 1999).

O cálculo amostral da população se deu através de uma calculadora online, disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>, acessado em 07/10/2018. De um total de 159 (cento e cinquenta e nove) contratos encontrados no portal da transparência do município referente ao período de 2017 a julho de 2018, foram selecionados à aplicação do checklist uma amostra total de 113 (cento e treze) contratos, o que torna possível tirar conclusões sobre a população.

Neste cálculo, o erro amostral máximo permitido pela pesquisa foi de 5% (cinco por cento) e o nível de segurança de 95% (noventa e cinco por cento). Para tal resultado, a calculadora utiliza da seguinte fórmula:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde: n (número da amostra calculada), N (número da população = 159), Z (a variável normal padronizada associada ao nível de confiança), p (a verdadeira probabilidade do evento) e e (erro amostral).

Descoberta a quantidade da amostra, foi feita proporção matemática por meio de regra de três, afim de conhecer a quantidade de contratos de cada ano que deveriam ser analisados. Dessa maneira, temos a quantidade de contratos por ano a serem analisados. Para o ano de 2017 temos 70 (setenta) contratos e para o ano de 2018 temos 43 (quarenta e três) contratos. A escolha do período se deu para verificar se há uma possível evolução dos procedimentos de fiscalização, uma vez que o período se encontra dentro de um mesmo mandato político.

Quadro 6: Quantidade amostral

Ano	População	% da população	Quantidade da amostra
2017	98	61,63%	70
2018	61	38,36%	43
	159	100%	113

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora, 2018.

A partir da quantidade de contratos a serem analisados, foram realizados sorteios sucessivos por meio do site <<https://sorteador.com.br/>> para conhecer quais dos contratos que seriam analisados referente ao ano de 2017 e ao ano de 2018. Para o ano de 2017, foi colocado o intervalo entre 1 e 107 e para o ano de 2018 o intervalo entre 1 e 72. No caso em que foi sorteado um número já escolhido, realizou-se novo sorteio em substituição ao número que

estaria repetido. O quadro a seguir apresenta os contratos sorteados para os respectivos anos, os contratos que não forma sorteados e os contratos indisponíveis a serem sorteados. Os contratos identificados no quadro 7 como indisponíveis se referem aos contratos que não foram possíveis localizá-los no portal da transparência do município.

Quadro 7 – Contratos sorteados, não sorteados e indisponíveis a serem sorteados

Contratos sorteados para (2017)	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 30, 32, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 67, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 98, 100, 101, 106, 107
Contratos não sorteados (2017)	3, 10, 11, 23, 29, 31, 34, 35, 44, 46, 55, 58, 62, 66, 68, 69, 73, 78, 79, 83, 88, 90, 94, 95, 96, 97, 99, 104, 105
Contratos indisponíveis (2017)	16, 18, 28, 31, 50, 51, 72, 102, 103, 108
Contratos sorteados para (2018)	3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 72
Contratos não sorteados (2018)	1, 2, 8, 10, 15, 16, 20, 25, 39, 42, 49, 51, 63, 64, 68, 69, 70
Contratos indisponíveis (2018)	11, 18, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 44, 54, 55, e 71

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

As variáveis em destaque, analisadas nos instrumentos contratuais, são: cláusulas referentes a fiscalização; assinatura do fiscal e/ou gestor de contratos penalidades e multas; casos de rescisão contratual; vinculação ao edital ou outro termo equivalente.

As secretarias e seus respectivos fiscais de contratos entrevistados foram selecionados pelo critério de facilidade de acesso, escolhendo dentre as dez secretarias, quatro delas, buscando identificar os principais procedimentos de fiscalização de contrato neste município. Ao entrar em contato com os fiscais de contratos para participação neste trabalho, todos foram muito receptivos, somente um dos entrevistados se mostrou inicialmente receoso a participar, pois foi afirmado pelo mesmo que não sabia nada. Com todos os entrevistados em algum momento da entrevista foi possível notar um desconforto por parte deles. Aos fiscais de contratos que se disponibilizaram na participação deste trabalho, foi aplicado um roteiro de entrevista baseado em Cunha (2011) adaptado para a necessidade deste trabalho e do local de aplicação.

Dessa maneira, o instrumento de coleta de dados encontra-se em anexo (Anexo A) é composto por perguntas que buscam, primeiramente, identificar o fiscal de contratos e depois

avaliar seu conhecimento sobre suas funções por meios de questões relativas à participação no processo de licitação; pagamentos, controles do fiscal e conhecimento do processo de licitação; avaliação do processo; e, problemas enfrentados pelos fiscal, e foi aplicado por meio de entrevista semiestruturada. Os entrevistados assinaram um termo de autorização para que as entrevistas pudessem ser gravadas, e, caso fosse do interesse do entrevistado, poderiam solicitar a gravação e sua transcrição e acesso ao resultado dos dados analisados. Entre os quatro entrevistado, três possuem formação de nível superior e um formação de nível médio. Quanto ao cargo ocupado, oscila entre cargos de gestor de contratos, de assistência ou de chefia. A idade dos entrevistados está entre 20 a 49 anos, sendo três dos entrevistados do sexo feminino e um do sexo masculino. Todos eles possuem menos de cinco anos de tempo de trabalho em sua secretaria e não são servidores efetivos, fazendo parte dos cargos comissionados advindos da nova gestão municipal, iniciada no ano de 2017.

Para diferenciação dos entrevistados durante a análise dos dados, utilizou-se a seguinte identificação:

Quadro 8: Identificação das secretarias e dos entrevistados

Secretaria 1	Entrevistado 1
Secretaria 2	Entrevistado 2
Secretaria 3	Entrevistado 3
Secretaria 4	Entrevistado 4

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Para a coleta de dados também utilizou-se da observação não participante, atuando como espectador atento ao máximo de informações necessárias e complementares ao trabalho (GODOY, 1995).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo dedica-se a demonstração dos dados coletados durante a realização deste trabalho, sendo estes analisados a partir dos conceitos abordados no referencial teórico. O presente capítulo divide-se em dois momentos de análise, sendo o primeiro dedicado aos resultados obtidos a partir da aplicação do checklist I aos instrumentos contratuais, respondendo aos objetivos de identificar nos contratos as cláusulas existentes com base no art. 55, da Lei 8.666/1993 e de analisar, à luz do referido artigo, a influência das modalidades de licitação na qualidade dos contratos. O segundo momento, dedica-se aos resultados obtidos por meio das entrevistas com os fiscais de contratos do município, identificando as principais dificuldades que os mesmos possuem na execução de sua função, os procedimentos utilizados para fiscalização de contratos, bem como uma análise fundamentada nos dados coletados, se estes procedimentos são suficientes para acompanhar a realidade do município.

4.1 Cláusulas existentes nos contratos com base no art. 55, da Lei 8.666/1993

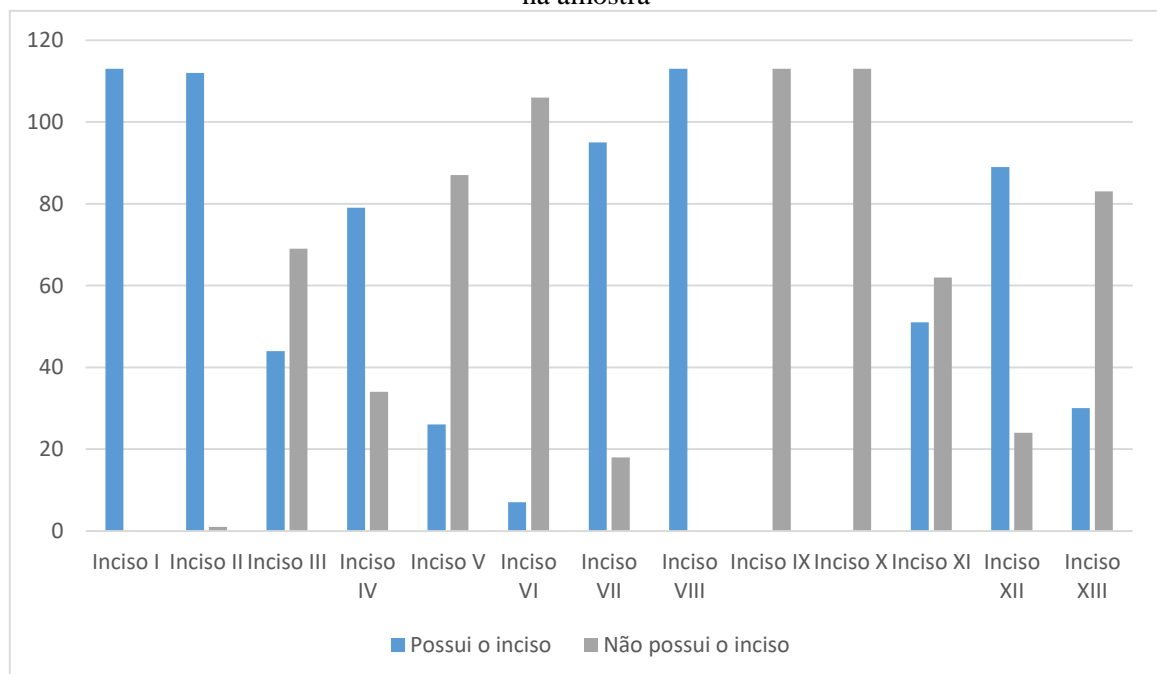
O contrato é a ferramenta que oficializa o interesse e a necessidade da aquisição de determinado bem ou serviço pela administração pública, juntamente com o interesse de um particular em atender ao que se pede a administração pública. A Lei 8.666/1993 buscou por meio de seu artigo 55 expor as cláusulas necessárias que os contratos administrativos devem apresentar, sendo estas:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (BRASIL, 1993).

A partir da aplicação do checklist I, foi elaborado o gráfico 1, que apresenta os resultados das amostras referente a aplicabilidade do rol de incisos do art. 55, da Lei 8.666/1993.

Gráfico 1 – Aplicabilidade dos incisos do art. 55, da Lei 8.666/1993 aos contratos analisados na amostra



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Para a elaboração do gráfico, respeitou-se inteiramente os incisos das cláusulas necessárias existentes nos contratos. Portanto, contratos que mostravam os incisos de forma incompleta foram classificados que não apresentavam o inciso. Observou-se que os incisos IX (o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei) e X (X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; não possuem aplicabilidade nos contratos deste município).

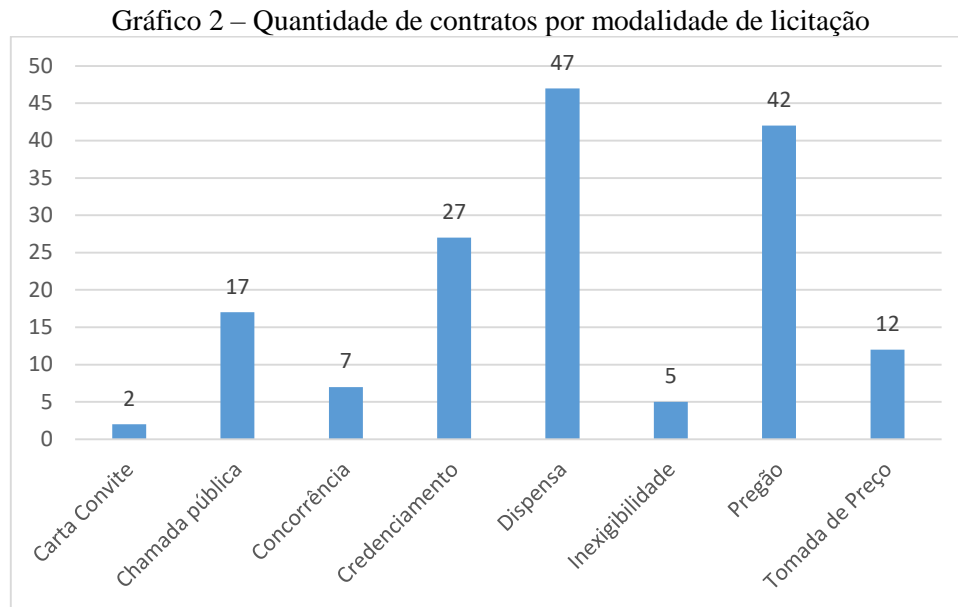
Após a análise da amostra de 113 contratos, observou-se que na maioria dos contratos foi possível verificar que a aplicação dos incisos I, II, VII, VIII, referente ao art. 55, da Lei 8.666/1993, são respeitados em seu todo. No caso do inciso VII, art. 55, da Lei 8.666/1993, em

alguns contratos houve partes que não foram respeitadas, de acordo com a divisão para análise que o checklist propôs. Duas das cláusulas contratuais elencadas como necessária, inciso IX e X, art. 55, da Lei 8.666/1993, não foram localizadas em nenhum dos contratos analisados. Quanto ao inciso XI, art. 55, da Lei 8.666/1993, em muitos contratos não foi possível verificar a clara vinculação ao edital ou outros termos à proposta do licitante, porém todos citavam em seu cabeçalho, principalmente, ou no rodapé a licitação que se refere. Todos os contratos analisados possuem visto da assessoria jurídica quanto ao aspecto formal e publicação do extrato de contrato no Diário Oficial do Município como condição de sua eficácia, conforme é regulamentado (BRASIL, 1993).

4.2 O reflexo das modalidades de licitação nos instrumentos de contrato

As modalidades licitatórias buscam organizar a forma de contratação mais adequada por meio de critérios de valores, tipo de serviço (obra, prestação de serviço comum), critério de seleção (menor preço por item, empreitada global), os tipos de licitação (melhor técnica ou técnica e preço. Dessa maneira, analisou-se a relação entre as modalidades licitatórias e os instrumentos contratuais a partir da aplicação do checklist I (apêndice A).

De acordo com o gráfico 2, as modalidades licitatórias mais utilizadas para contratação no município são a dispensa e o pregão. Dentre as secretarias contratantes, a que possui o maior número de contratos é a secretaria de saúde e o tipo de contrato mais utilizado pelo município é o de prestação de serviços, seguido pelo de fornecimento de materiais em geral. Os principais tipos de serviços contratados são os serviços comuns e serviços técnicos profissionais. Meirelles (2016) define serviços comuns como aqueles em que não são exigidas habilidades especiais para sua execução, como pintura de edifício, já os serviços técnicos profissionais são aqueles em que são exigidas habilidades técnicas para sua execução, comprovando-a por meio de registro profissional ou diploma de curso superior reconhecido.



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Em consulta aos editais de pregão do município, pode ser verificado que o baixo número de contratos da referida modalidade se dá pelo município ser adepto ao sistema de registro de preços, conforme preceitua o inciso II, art. 15, da Lei 8.666/93. Observou-se, assim, que a maioria dos contratos referentes a modalidade pregão são de prestação de serviços contínuos, os quais podem ser prorrogados por até 60 (sessenta) meses conforme preceitua o inciso II, art. 57, Lei 8.666/93.

A aplicação do checklist à amostra, possibilitou evidenciar características contratuais predominantes, em função da modalidade de licitação. Os contratos cuja modalidade se referia a tomada de preço, carta-convite ou concorrência foram os mais completos, sendo possível observar que a exigência de garantia estava presente exclusivamente, nesses tipos de contratos.

Os contratos de credenciamento, em geral, possuem conteúdo bem parecido e se referem à prestação de serviços, (técnicos profissionais da saúde, laboratoriais, consultas oftalmológicas que não constam na tabela do Sistema Único de Saúde). Os primeiros contratos analisados possuíam os prazos de início e fim da prestação de serviço bem definidos, posteriormente, passou a não ser possível identificar claramente. Uma hipótese que pode ser considerada a partir da análise dos contratos referentes à credenciamento para a não identificação clara dos prazos de início e fim da prestação de serviço, é que os processos de credenciamento ficam abertos aos interessados durante um ano. Assim, os prazos oscilam de acordo com o credenciamento dos interessados durante o ano em que o processo se encontra aberto. Predomina nesses contratos cláusula referente às obrigações assumidas bem como as condições de habilitação e qualificação

(inciso XIII, art. 55, da Lei 8.666/1993), não sendo possível encontrar cláusula referente a vinculação do edital à proposta (inciso XI, art. 55 da Lei 8.666/1993).

A chamada pública é derivada da modalidade de dispensa e foi definida como procedimento de compra exclusivo para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar através de resoluções (Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 e Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015) regulamentada no § 1º, art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Os contratos de chamada pública foram os mais pobres na coleta dos dados, sendo que dos 17 (dezessete) contratos analisados, em nenhum deles foi possível localizar as seguintes cláusulas necessárias: reconhecimento dos direitos da administração em casos de rescisão (inciso IX, art. 55, da Lei 8.666/1993); condições de importação (inciso X, art. 55, da Lei 8.666/1993) a vinculação do edital à proposta (inciso XI, art. 55 da Lei 8.666/1993), legislação para os casos omissos (inciso XII, art. 55, da Lei 8.666/1993); as condições de habilitação e qualificação (inciso XIII, art. 55, da Lei 8.666/1993).

Ao analisar os contratos de inexigibilidade verificou-se uma divergência muito grande entre os mesmos, pois alguns estavam completos e outros com poucas informações claras. Um fato notório entre as inexigibilidades é que o contrato 59/2017 foi elaborado pela própria contratada.

Os contratos de dispensa envolvem diferentes tipos de contratos, gerando variações. Eles são de fornecimento, prestação de serviço e locação de imóvel. O que se observa em contratos de fornecimento é que, em sua maioria, não apresentam nenhuma das cláusulas a partir do inciso IX, art. 55, da Lei 8.666/1993, o que deixa o contrato com uma característica de vulnerabilidade de entendimento. Três dos vinte contratos de prestação de serviço de dispensa, se referem a contrato do programa com o consórcio intermunicipal de saúde dos municípios da microrregião, do município em estudo e, todos esses contratos são elaborados pelo próprio consórcio. Os contratos de prestação de serviço possuem o mesmo aspecto formal, padronizando inclusive a ausência das cláusulas de condições de importação (inciso X, art. 55, da Lei 8.666/1993), da vinculação do edital à proposta (inciso XI, art. 55 da Lei 8.666/1993), da legislação para os casos omissos (inciso XII, art. 55, da Lei 8.666/1993) e das condições de habilitação e qualificação (inciso XIII, art. 55, da Lei 8.666/1993). Nenhum dos contratos de locação apresentaram as penalidades cabíveis, os valores das multas e a obrigação do contratado manter as obrigações assumidas e as condições de habilitação e qualificação exigidas. Contudo, todos apresentaram os casos de rescisão contratual e vinculação ao termo que o dispensou.

Os contratos originados da modalidade pregão são de fornecimento ou prestação de serviço. Ambos possuem as mesmas cláusulas, sendo possível afirmar mediante análise que esta modalidade possui um modelo padrão, independente da especificidade da aquisição ou da prestação de serviço. Um dos contratos sorteados (53/2017) para fazer parte da amostra não foi possível analisá-lo por completo, uma vez que faltavam páginas.

Verificou-se que o período das contratações é bem uniforme, fazendo que sejam distribuídas ao longo do ano. Notou-se também que o valor das contratações não são uniformes, variando entre R\$ 1.000,00 (mil reais) até contratações que ultrapassam os R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Um fato que merece ser destacado é que muitos contratos possuem o campo para assinatura do gestor de contratos e o mesmo não está assinado, bem como todos os contratos que possuem este campo fazem menção exclusivamente ao gestor, nunca ao fiscal de contratos. Não encontrou na literatura utilizada para a realização deste trabalho alguma que fizesse menção a obrigatoriedade dos fiscais assinarem os contratos sob sua responsabilidade, contudo acredita-se que uma vez assinado, pressupõe-se conhecimento sobre o instrumento.

Constatou-se que os contratos variam conforme a modalidade porém não são observadas as cláusulas que independem de sua modalidade. Contratos de modalidades em que são exigidos maior rigor referente aos procedimentos e maiores valores de contratação, como concorrência e tomada de preço, possuem contratos mais elaborados, enquanto as modalidades mais simples deixam a desejar, uma vez que não exige tanto rigor no procedimentos. A grande quantidade de contratos que não fazem menção a manutenção das obrigações, condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação e a vinculação do contrato ao edital à proposta do licitante, incisos X e XI, art 55, da Lei 8.666/1993, respectivamente, faz redobrar a responsabilidade sobre o fiscal de contratos, uma vez que o instrumento de convocação e o instrumento contratual são vinculativos de acordo com BRASIL, 1993; SILVA FILHO, 2017; CALDAS, 2014.

4.3 Procedimentos abordados: do processo de planejamento de compra ao processo de fiscalização de contratos

Este tópico destaca os principais elementos presentes nas falas dos quatro fiscais entrevistados, de forma a identificar os procedimentos utilizados para fiscalização de contratos, analisando a partir dos dados coletados se estes procedimentos são suficientes para acompanhar a realidade do município. Por meio das entrevistas, foram analisados os procedimentos e os instrumentos utilizados para a fiscalização de contratos por meio da participação do fiscal de

contratos, desde o processo de planejamento de compras até o de fiscalização de contratos. Dessa forma, buscou-se a uma linha de raciocínio da descrição dos procedimentos realizados, a fim de construir uma ordem cronológica.

A etapa de compras públicas inicia-se com o planejamento devendo ser motivada e justificada, afim de assegurar que o uso racional da contratação demandada, bem como organizar e priorizar as demandas setoriais. A forma de consolidação do planejamento licitatório ocorre por meio de duas ferramentas: projeto básico e termo de referência. A partir da construção dessas ferramentas é possível definir o objeto a ser contratado. Questionou-se aos entrevistados a participação dos mesmos na definição do objeto, bem como a participação na elaboração dos termos de referências e dos projetos básicos ou mesmo na descrição dos produtos e serviços, afim de melhor atender as necessidades da secretaria. O entrevistado 1 justificou que não participa do processo de definição do objeto, pois sua fiscalização abrange muitas secretarias e setores distintos, transferindo essa atividade aos servidores dos setores específicos, como almoxarifado, transporte e informática, por exemplo. O entrevistado 2 afirmou que, a partir da necessidade de sua secretaria, busca fazer a descrição dos itens junto aos fornecedores e por meio de pesquisas na internet de maneira que consiga descrever um produto de boa qualidade sem direcionamento. O entrevistado 3 afirmou que auxilia o setor de licitações na construção dos termos de referência e projeto básico, não fornecendo detalhes de sua participação. Por fim, o entrevistado 4 disse que não participava deste momento e que não sabia o motivo de não participar, justificando que o setor de licitações nunca o convidou. A partir da construção dos instrumentos de projeto básico e termo de referência, somada a descrição precisa dos produtos e serviços, pode-se elaborar um edital e uma minuta de contrato que atenda às necessidades da administração pública (SANTOS, 2013).

Os pareceres técnicos são necessários na fase interna do processo licitatório, em seu curso ou, posteriormente, na execução do objeto. Pereira Junior e Dotti (2012) destacam que na fase interna e no curso do processo licitatório, eles podem ser referentes à abertura do processo licitatório ou contratação direta, indicação ou exclusão de marca, respostas de impugnação ou pedidos de esclarecimentos, decisões referentes à habilitação ou inabilitação de licitantes, análise de amostra apresentada pelo licitante classificado em primeiro lugar, decisão de recurso administrativo. Já na fase de execução do objeto, o parecer técnico é importante para resguardar à fiscalização do contrato, garantindo a fiel execução do objeto contratado e auxiliando o gestor de contratos na tomada de decisões.

Quanto a participação no parecer técnico, somente o entrevistado 3 afirmou participar desta etapa quando solicitado pelo setor de licitações. O entrevistado 1 justificou que não participa do parecer técnico reafirmando não possuir conhecimento técnico para opinar sobre determinadas aquisições e prestações de serviço, transferindo a responsabilidade dos pareceres técnicos aos setores específicos, enquanto os entrevistados 2 e 4 afirmaram que esta responsabilidade fica a cargo do setor de licitações, sendo que o entrevistado 4 não participa da definição do objeto por nunca ter sido chamado pelo setor de licitações.

Os pareceres técnicos visam gerar informações com exatidão, legitimando atos muitas vezes de natureza decisória (NEVES, 2017). No que se refere a emissão de parecer técnico, a partir da observação não-participante, foi possível perceber que muitas vezes são transferidas as responsabilidades inerentes às secretarias, para o setor de licitações, que acaba incorporando estas para si, ficando este com a responsabilidade de responder questionamentos e impugnações.

Questionados sobre a participação em outras etapas do processo de compra, o entrevistado 4 transferiu novamente a responsabilidade para o setor de licitações por não participar, afirmando que só faz as solicitações de abertura de processo. Os demais entrevistados (1, 2 e 3) afirmaram que participam do momento da solicitação de compra, acompanhamento dos trâmites do processo licitatório, da análise das amostras quando solicitadas durante os processos licitatórios. A partir da observação não-participante no setor de licitações, constatou-se incoerência entre a fala dos entrevistados 1 e 4. O entrevistado 1 quase não possui participação nos processos, de forma a verificar que as solicitações e justificativas que diz respeito a sua secretaria são feitas por setores adjacentes. Já o entrevistado 4, participa ativamente dos processos de licitação, solicitando abertura de novos processos licitatórios, elaborando as justificativas, pedidos de termos aditivos e inclusão de dotações orçamentárias em processos vigentes.

É notório que o planejamento da contratação bem como a definição do objeto e participação em demais etapas do processo de licitação funcionam como uma espécie de guia e controle, auxiliando no desenvolvimento das atividades que se espera (Santini Junior e Almeida, 2011). Quando não se conhece o que deseja contratar, nem o desenvolvimento de ferramentas, como o projeto básico ou termo de referência, a contratação pública fica vulnerável em relação às suas ações, o que refuta em partes o argumento de Pereira (2017), o qual diz que os fiscais conhecem a realidade e a importância do planejamento.

Dessa maneira, o acompanhamento e fiscalização contratual são partes fundamentais para pleno alcance do objeto de contratação e efetiva aplicação de recursos públicos (SANTOS, 2013). Assim, buscou-se traçar uma relação direta entre os instrumentos de controle, o acompanhamento contratual e os procedimentos de fiscalização que os fiscais de contratos desse município realizam.

Foi necessário, no primeiro momento, estabelecer relação entre quantidade de contratos sob a fiscalização dos respectivos fiscais e a quantidade de contratos obtidos a partir da aplicação do checklist I aos instrumentos contratuais, apresentada pelo quadro 9:

Quadro 9: Relação entre a quantidade de contratos afirmada pelos entrevistados e os dados obtidos a partir da aplicação do checklist I

	Quantidade de contratos reconhecida pelos entrevistados	Quantidade de contratos obtidos a partir da aplicação do checklist I
Secretaria 1	Todos	6
Secretaria 2	Em torno de 50	31
Secretaria 3	Mais de cinco	22
Secretaria 4	Entre 30 a 40	64

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

A partir da aplicação do checklist I aos instrumentos contratuais, a quantidade de contratos obtidos foi maior que a amostra analisada. Isso ocorre uma vez que existem contratos em que há mais de uma secretaria analisada como contratante, sendo o caso dos contratos 8, 17, 54, 57 e 105 referente ao ano de 2017 e os contratos 40, 41, 42 e 49 referente a 2018. Observou-se então, que os fiscais de contratos não possuem controle preciso da quantidade de contratos que estão fiscalizando. O que chamou a atenção neste momento, foi que o entrevistado 1 afirmou que todos os contratos estão sob sua gestão, o que pode ser considerado contraditório, uma vez que as demais secretarias possuem seus próprios fiscais de contratos.

Questionou-se aos entrevistados se havia controle sobre a data de vencimento dos contratos, que sim. O entrevistado 2 acrescentou que há um relatório com as datas de vencimento e a partir daí, os contratos de prestação de serviço contínuo vão sendo prorrogados, se possíveis, e os demais vão sendo acompanhado de acordo com a necessidade de nova licitação. Em relação ao controle de quantitativos, aumentos e reduções de valores todos os entrevistados afirmaram que possuem controle. A maneira como executam esse controle é pelo sistema que o município utiliza, o qual possui ferramentas de controle das quantidades dos pedidos, dos saldos, dos termos aditivos e de supressão. Também executando de maneira manual, por meio de planilhas de Excel e anotações de próprio punho. Questionados se fazem

uso de outros instrumentos de controle, foi possível perceber que os entrevistados 1 e 2 afirmaram que fazem o uso de outros instrumentos de controle, porém ao serem questionados quais os instrumentos utilizados repetiu-se instrumentos anteriormente citados, como as planilhas. Os entrevistados 3 e 4 que responderam não fazerem uso de outro meio de controle, tal fato se justifica pois acreditam serem suficientes os que já são utilizados. A observação não-participante propiciou verificar que os instrumentos de controle utilizados pelos fiscais não são suficientes, uma vez que há perda de prazo para a solicitação de termos aditivos ou abertura de novos processos licitatórios, causando desconforto entre a secretaria e o setor de licitações. As secretarias acreditam que o controle dos prazos é de responsabilidade praticamente exclusiva do setor de licitações.

O momento do recebimento do objeto é uma etapa importante para a verificação de possíveis vícios (TCU, 2009). Quando questionados sobre a participação no recebimento do objeto contratado e se as notas fiscais de faturamento são assinadas pelos mesmos, três entrevistados mantiveram respostas condizentes, dois deles participam do recebimento do objeto e assina as notas fiscais correspondentes (entrevistado 2 e 3), e o outro não participa e não assina as notas fiscais (entrevistado 1). O entrevistado 4 teve respostas discrepantes e contraditórias, uma vez que o mesmo afirmou que não participa do recebimento do objeto, mas assina as notas fiscais que são de sua competência, pois geralmente, outras pessoas fazem os pedidos e são responsáveis pela assinatura dessas notas. Quanto a conferência das notas fiscais serem feitas com base nos dados contratuais, os entrevistados 2,3 e 4 afirmaram que sim. O entrevistado 1, afirmou não fazer esta conferência, justificou que como as notas fiscais não passam por ele, são os servidores dos setores técnicos, os responsáveis por fazerem as conferências da nota fiscal, afirmando relação de confiança com os outros setores, porém não houve a informação se os servidores dos setores técnicos possuem acesso aos respectivos contratos. Todos os entrevistados afirmaram que quando há algum tipo de problema com as notas fiscais eles entram em contato com a empresa contratada afim de buscar uma solução, e, caso não consigam resolver diretamente com a empresa é verificado com o setor de contabilidade e até mesmo junto ao setor jurídico as possibilidades existentes.

Questionados se os elementos de fiscalização de contratos podem influenciar na tomada de decisão para contratações futuras, todos os entrevistados responderam que sim. Foi destacado pelo entrevistado 1 e 2 que a partir de um certo período o setor de processos administrativos passou a ganhar espaço dentro da prefeitura municipal. O entrevistado 1 destacou que a partir do acompanhamento dos prazos foi possível pressionar as empresas que

não entregavam os produtos solicitados dentro do prazo e a partir desse descumprimento passaram a notificar as empresas, tendo uma fiscalização mais precisa. O entrevistado 2 destacou que a partir das notificações as empresas podem deixar de fornecer para o município, o que acaba gerando um efeito sobre outras empresas que venham a contratar com o município, pois passam a ficar atenta à qualidade do produto solicitado, aos prazos de entrega, é um processo onde os próprios fornecedores são educados. Também foi destacado que a partir de contratações anteriores é possível avaliar uma característica ou outra que foi colocada no termo de referência e não foi suficiente ou a empresa não cumpriu corretamente e, a partir do descumprimento, é possível melhorar outras contratações.

A avaliação do processo de execução dos contratos administrativos analisou os procedimentos dos fiscais de contratos como participantes para acompanhar e fiscalizar a realidade do município em estudo. Os entrevistados avaliaram o processo de execução dos contratos administrativos das suas respectivas secretarias como bom, cada um com seu argumento, exceto o entrevistado 1 que não apresentou justificativa para sua escolha. O entrevistado 2 destacou que, apesar do processo de execução dos contratos ser bom, em algumas situações acredita que servidores técnicos deveriam ser gestores dos contratos, como nos casos de serviços de segurança. O entrevistado 3 afirma que a avaliação do processo pode ser considerada boa, uma vez que é possível controlar e solicitar o que é necessário dentro do prazo. O entrevistado 4 destacou que como está na função há pouco tempo, o serviço está um pouco enrolado mas espera deixa-lo organizado, sem nenhum problema.

É possível perceber que a fase dedicada a orientação, que se refere ao estabelecimento de normas e diretrizes, afim de dar e receber informações sobre a execução do contrato, as quais não está sendo executada integralmente, por todos os fiscais entrevistados (quadro 4). Notou-se, que os fiscais não conhecem todos os procedimentos que podem ser realizados para a fiscalização de contratos, observando que utilizam apenas procedimentos de acompanhamento e em alguns casos de aplicação de penalidade. A maioria dos entrevistados citaram novamente as planilhas, descrição de objeto como procedimento de fiscalização, o que pode ser percebido é que confunde o exercício do controle dos contratos com a finalidade de fiscalização dos mesmos. Observou-se que a aplicação dos procedimentos de orientação, fiscalização e aplicação de penalidades, foram sempre amparados juridicamente, o que nos leva a perceber que os fiscais não possuem confiança na atividade que exercem. Percebeu-se também que não há procedimentos padronizados para esta fase de fiscalização, onde cada secretaria trabalha de uma maneira diferente. Isso leva a refletir o quão fundamental é que o fiscal de contratos tenha

participação ativa, buscando e atualizando seus conhecimentos sobre as legislações e obrigações pertinentes, pois, de acordo com Martins e Marques (2018) a falta de conhecimento das atribuições podem ser determinantes para o fracasso da fiscalização contratual.

Os recursos que os entrevistados dispõem para auxiliá-los na tarefa de fiscalizar os contratos são limitados, pois, a principal ferramenta é o sistema utilizado pelo município e as planilhas de Excel, conforme afirmado pelos entrevistados 1 e 3. O entrevistado 2 afirmou que o recurso que utiliza é buscar conhecimento, por meio de consultas telefônicas junto ao jurídico e consultas na internet, tentando entender o objeto que está sendo tratado. Dois entrevistados afirmaram que para auxiliar na tarefa de fiscalizar contratos, utiliza-se da experiência e conhecimento de outro servidor, sendo que um dos entrevistados utiliza este servidor para auxiliar em questões técnicas (entrevistado 1) e o outro utiliza por ser o único recurso que dispõe (entrevistado 4). Observou-se que nenhum dos entrevistados fez menção sobre manuais dos tribunais de contas ou cursos/especializações sobre a fiscalização de contratos.

4.4 Dificuldades identificadas pelo fiscal de contratos em sua função

Conhecer o meio em que o fiscal está inserido e os recursos disponíveis para a fiscalização de contratos facilitou o processo de identificação das suas principais dificuldades na execução da função de fiscal de contratos.

A avaliação do conhecimento que o fiscal de contratos possui em relação à legislação está diretamente ligada à sua capacidade de fiscalizar contratos. É válido nesse momento reforçar a necessidade de constante transformação do fiscal de contratos, aumentando sua responsabilidade e exigindo-o estudo frequente das normas legais (SANTOS, 2017).

Considerando o conhecimento da legislação de licitações e contratos, os entrevistados 3 e 4 afirmaram não conhece-la, já os entrevistados 1 e 2 conhecem em partes. Assim, foram questionados se havia uma busca de conhecimento da legislação bem como de seus deveres, nesse sentido os entrevistados responderam que tomam conhecimento por meio de pesquisas na internet ou quando não conseguem sanar suas dúvidas pela internet, é então feito a comunicação direta com o setor jurídico.

Considerando as atribuições, deveres e responsabilidades pertinentes ao fiscal de contratos, os entrevistados 1, 2 e 3 afirmaram conhecer, já o 4, afirmou não conhecer, pois está passando por um treinamento com outro servidor, uma vez que está na função de gestor de

contratos há três meses. É válido reforçar o argumento de Vieira (2014) que o servidor designado à função de fiscal de contratos deve estar apto para a mesma e ter conhecimento sobre o que se está fiscalizando.

Considerando o atendimento das exigências legais, os entrevistados 1, 2 e 3 responderam que se sentem parcialmente preparados. Os entrevistados 2 e 3 justificaram que muitas vezes os prazos são apertados e às vezes acabam complicando, dependendo da demanda de outros serviços. O entrevistado 1 afirmou que tempo e experiência podem ser fundamentais para sua atuação como fiscal de contratos, uma vez que o mesmo atua nesta função somente há três meses. O entrevistado 4 afirmou não se sentir preparado para o atendimento das exigências legais, além de não ter preparo, não há uma pessoa para passar e explicar [o serviço]. Observou-se que a pouca experiência dos fiscais somada ao desconhecimento das normas legais de fiscalização contratual dificultam a execução da função de fiscal de contratos.

O entrevistado 1 acredita que o maior problema enfrentando é inerente aos fatores externos, ou seja, departamentos que respondem a secretaria mas não estão alocados na prefeitura bem como a prestação de serviço e fornecimento que são feitas no ambiente da contratada. O entrevistado 2 apontou a morosidade pela demanda de trabalho da prefeitura, pois muitas vezes não consegue ser atendido em tempo hábil, o que pode tumultuar o processo, ficando com um tempo escasso para executar determinada tarefa, pois precisa aguardar a resposta de outro setor ou servidor. O entrevistado 3 complementa que a quantidade de contratos para uma só pessoa fiscalizar é grande. O maior problema apresentada pelo entrevistado 4 referia-se a necessidade em solicitar a abertura de um novo processo licitatório, explicando o mesmo que a dificuldade estava na conferência, se já possui ata de registro de preços vigente, se o quantitativo é suficiente. Afirma-se, portanto, o argumento de Torres (2015) e Furtado e Vieira (2006), uma vez que o despreparo dos servidores designados à função de fiscal de contratos que pouco conhecem o que se fiscaliza, bem como a insuficiência de servidores para desempenhar tantas atividades, dificulta a fiscalização e o acompanhamento contratual.

Dentre as necessidades próprias das secretarias, que dificultam a fiscalização dos contratos, o entrevistado 4 apontou dificuldade referente aos funcionários, pela falta de colaboração e atenção, onde outros setores da secretaria deixam a desejar em suas obrigações, enquanto o entrevistado 2 destacou a dependência entre setores, pois muitas vezes gera um efeito dominó de espera, dificultando a execução do trabalho em questão de tempo. Já o entrevistado 1 apontou sendo as empresas contratadas, pois criticam os moldes como são feitas

as licitações, acusam a prefeitura de não efetuar pagamentos enquanto quem não cumpre com o contrato são elas. Por fim, o entrevistado 4 destacou os processos, uma vez que há grande quantidade e pouca mão de obra, se houvesse uma maneira de serem mais rápidos e menos burocráticos.

Verificou-se, conforme os entrevistados 4 e 1, a ausência dos registros das ocorrências de problemas ou inspeções, justificando o entrevistado 4 que não sabia o motivo de não ser feito o registro das ocorrências e problemas, e, o entrevistado 1 afirmou que os problemas ocorridos foram resolvidos de forma interna. Os entrevistados 2 e 3 afirmaram que fazem o registro das ocorrências por meio de notificações às empresas. Havendo problemas, todos os entrevistados afirmaram que recorrem ao chefe imediato, não sendo resolvido recorrem ao setor jurídico. É importante destacar que o § 1º, do art. 67 da Lei 8.666/1993 é evidente a obrigação do representante da administração pública anotar em registro próprio todas as ocorrências que tiverem relação com a execução do contrato. No mesmo sentido, Barral (2016) contribui ao dizer que todos os atos de identificação de falhas a serem corrigidas, notificação às empresas quando necessário devem sempre ser registrados.

De maneira geral, cada entrevistado possui uma determinada dificuldade, as quais estão relacionadas a fatores em que são participantes do processo, mas, às vezes, fogem do controle exclusivo do fiscal de contratos, dependendo de outros envolvidos. Notou-se que as dificuldades que os fiscais de contratos possuem para a execução de sua função estão em atribuídas ao pouco conhecimento sobre a legislação e as atividades inerentes ao próprio fiscal, a ausência de procedimentos padrões de acompanhamento e monitoramento de suas ações, transferência de responsabilidade ao setor de licitações, dependência do setor jurídico.

Para sintetizar as principais dificuldades que os fiscais de contratos possuem, elabore-se o quadro a seguir:

Quadro 10: Principais dificuldades apresentadas pelos fiscais de contratos

Principais dificuldades apresentadas pelos fiscais de contratos	Fatores externos (relacionamento com empresas, condições no ambiente da contratada).
	Dependência de outras secretarias.
	Morosidade da demanda de trabalho.
	Quantidade de contratos para uma só pessoa fiscalizar.
	Despreparo para exercer a função de fiscal de contratos pelo desconhecimento das legislações.

	Ausência de procedimentos padrões de fiscalização entre as secretarias.
	Falta de investimento na profissionalização destes fiscais bem como descontinuidade administrativa

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Percebeu-se que os fiscais de contratos são cientes sobre a importância da função que executam, de fiscalizar contratos, principalmente ao reconhecerem que a fiscalização de contratos é um recurso que pode influenciar na tomada de decisão para contratações futuras. A ausência de conhecimento teórico e prático e a descontinuidade de servidores designados a serem fiscais de contratos prejudica a fiscalização de contratos no município, uma vez que dois entrevistados estão na função de fiscal de contratos há três meses. Investir na profissionalização do servidor é um ganho ao município.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral identificar as principais dificuldades que o fiscal de contratos possui para a execução de sua função e, especificamente, identificar nos contratos as cláusulas existentes com base no art. 55, da Lei 8.666/1993, analisar à luz do mesmo artigo, a influência das modalidades de licitação na qualidade dos contratos e identificar os procedimentos utilizados para fiscalização dos mesmos, bem como analisar se são suficientes para acompanhar a realidade do município. Para alcançar os objetivos específicos estabelecidos, foram analisados, por meio de uma amostra probabilística, uma amostra da população dos contratos realizados entre os anos de 2017 e julho de 2018, totalizando em 113 contratos. A escolha do período refere-se ao mandato político do prefeito em exercício, a fim de analisar os procedimentos adotados durante o período obedecem características predominantes. Para auxiliar na análise dos dados relativos aos fiscais de contratos, realizou-se, uma etapa qualitativa, a qual envolveu entrevistas com os fiscais de contratos, além das observações da pesquisadora, com intuito de qualificar os dados não mensuráveis. Foi possível verificar que a maioria dos contratos deste município estão relacionados às modalidade de dispensa e pregão, e o tipo de contrato mais encontrados são os de prestação de serviços (comuns e técnicos profissionais) e os de fornecimento. O perfil encontrado para os fiscais deste município é que possuem cargo função relativas à fiscalização de contratos, é do sexo feminino, fiscaliza mais de 5 contratos e os tipos de contratos que predomina na fiscalização são os de fornecimento e prestação de serviços. As dificuldades enfrentadas variam de acordo com o entrevistado, consequentemente devido aos procedimentos adotados por cada secretaria.

Destaca-se que os instrumentos contratuais, embora existam exceções, são, via de regra, incompletos e em muitos deles é preciso ler e reler para localizar as cláusulas que deveriam ser claras e de fácil leitura. A falta de cláusulas elencadas pelo art. 55, da Lei 8.666/1993 como vinculação ao instrumento contratual e à proposta assim como da manutenção das obrigações contratadas, condições de habilitação e qualificação exigidas no edital criam espaço para que a finalidade contratual seja prejudicada. Havendo má elaboração de documentos e informações omitidas nos mesmos, deixa-se brecha que podem se intensificar no momento da execução contratual (FURTADO, 2007).

A atuação dos fiscais de contratos é uma atividade de fiscalização das mais difíceis da administração pública (CABRAL, 2015) e não há nenhum tipo de investimento, como cursos, treinamento e capacitação, em curto prazo destinado a profissionalização dos servidores que o fazem. Inúmeros autores destacam durante suas pesquisas a importância de que o servidor

destinado a esta função tenha conhecimento tanto do objeto que está fiscalizando quanto do arcabouço legal (FURTADO E VIEIRA, 2006; TORRES, 2015; BARRAL, 2016; SANTOS, 2017; MARTINS E MARQUES, 2018).

Identificou-se que as dificuldades apresentadas pelos fiscais de contratos em suas falas estão relacionadas com fatores externos, dependência de outras secretarias, morosidade da demanda de trabalho e a quantidade de contratos para uma só pessoa fiscalizar mas muitas das dificuldades são claramente relacionadas ao despreparo para exercer a função de fiscal de contratos. Observou-se que todos os entrevistados fazem sempre a menção a gestão de contratos e nunca de fiscalização. Isso nos leva a criticar a falta de diferenciação e definição pelo arcabouço legal, uma vez que estas ficam a cargo da literatura.

Quanto aos procedimentos de fiscalização, é predominantemente baseado no acompanhamento e raras vezes com aplicação de penalidade. Não foi possível perceber a utilização dos procedimentos de orientação, fiscalização, interdição e intervenção, o que nos leva a afirmar que não são suficientes para acompanhar a realidade do município, uma vez que os fiscais possuem relação de dependência com outros setores para tomar uma decisão que caberia exclusivamente ao fiscal de contratos. A influência da fiscalização de contratos na tomada de decisão futura foi destacada pelos fiscais e nos faz afirmar que se eles fossem mais bem preparados, cada vez mais as contratações seriam melhores, elevando o nível de eficiência que se espera dos contratos da administração pública.

Constatou-se que os contratos não possuem modelo padrão de acordo com as necessidades inerentes em cada uma das modalidades licitatórias e, nem mesmo em função dos objetos de contratação, além de identificar um despreparo dos fiscais de contratos no que se refere as atividades inerentes a função para qual foram designados. A partir da observação não-participante, notou que os fiscais de contratos são dependentes do setor de licitações, bem como da assessoria jurídica. Observou-se que a maioria dos contratos que destinam um campo para assinatura do gestor do contrato não era utilizado.

Como forma de solucionar os problemas identificados, este trabalho apresenta ações que poderiam contribuir para a fiscalização de contratos ser executada de maneira mais eficiente. É necessário que os contratos constem todas as cláusulas necessárias conforme o que expressa o art. 55, da Lei 8.666/1993 e adequar os contratos ao objeto contratado, respeitando a modalidade que o originou. Seria interesse que os demais contratos do município seguissem como base o contrato de tomada de preço, que estão bem completos, adaptando o que lhe couber. Outra ação seria a capacitação de todos os fiscais de contratos do município, através de palestras, cursos, minicursos, treinamentos, apresentação dos manuais dos tribunais de contas. Verificou-se que

um dos entrevistados recebe treinamento de um outro servidor, o que nos leva a questionar o motivo de não passar o mesmo treinamentos aos demais fiscais de contratos do município. Dessa maneira seria possível intensificar e iniciar novos procedimentos de fiscalização na rotina dos fiscais.

Como limitação da pesquisa, a aplicação do checklist para os contratos assinados até julho do ano de 2018, a quantidade de contratos e a quantidade de variáveis presentes no checklist impossibilitaram que a aplicação fosse realizada em todos os contratos disponíveis, visto que esta coleta de dados foi minuciosa, demandando tempo. Outra limitação foi a dificuldade de encontrar fiscais de contratos disponíveis a participar da entrevista, observou-se um certo receio por parte dos mesmos.

Sugere-se como possibilidades de estudos futuros sobre essa temática, a análise da fiscalização de contratos à luz do princípio da eficiência e a análise da influência da qualificação e profissionalização dos fiscais de contratos para efetividade dos contratos.

Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

ALMEIDA, C. W. L de. **Fiscalização contratual**: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos. Revista do TCU, ed. 114, 53-62, jan/abr, 2009.

ALVES, L. da S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do TCU, ed. 102, 60-69, out/dez 2004.

ANDRADE, J. A. **Gestão de contratos administrativos**: aspectos exigíveis para um bom gerenciamento. 2007. 79 p. Monografia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BARRAL, D. de A. O. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Enap, 2016. 117 p.

BLUMENSCHHEIN, F. **Estratégias de Compras Governamentais no Brasil-Teoria dos Leilões e " Big Data"**. FGV Projetos, 2014.

BRASIL, 1988. **Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Lei 8.429/92

BRASIL, 1993. Lei n 8.666, de 21 de junho de 1993. **Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> Acesso em: 10 de outubro de 2017.

BRASIL. 1967. Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em 25 de janeiro de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947/2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm> Acesso em: 03 de nov. 2018

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdãos e Decisões. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

CABRAL, A. da S. **Gestão e fiscalização de contratos na administração pública federal**. 2015. 35p. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2015.

CALDAS, R. C. da S. G. **Contratos administrativos: seus requisitos, fases processuais, e invalidades.** Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo. v. 34, 2014, p. 335-337.

CARVALHAES NETO, E. H. **Contratos privados da administração pública: uma análise do regime jurídico aplicável.** 2011. 145 p. Tese de doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo.** 30º ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, R. G. **Compras Públicas X Compras Privadas: O que os dados da aquisição de medicamentos nos dizem?** Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial). Escola de Pós Graduação em Economia. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012. 67f.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em ciências humanas e sociais. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em ciências humanas e sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

CUNHA, A. K. B. G. **A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição federal de ensino superior.** 2017. 98 p. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 30º ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FRANÇA, J. F.T. **Fatores determinantes da eficiência no processo de compras públicas.** 2017. 83 p. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

FURTADO, M. R. **Gestão de contratos administrativos – importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/93.** Clubjus, Brasília – DF. 26 de out. 2007.

FURTADO, M. VIEIRA, A. P. **Gestão de contratos administrativos: importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/ 93.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, n. 50, fev. 2006.

GANGA, G. M. D. **Trabalho de conclusão de curso (TCC) na engenharia de produção: um guia prático de conteúdo e forma.** São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social,** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.200p.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

HAYASHI, F. **A propósito da impossibilidade de se alegar desconhecimento da lei.** JusBrasil, 19 fev. 2015. Disponível em: <<https://franciscohayashi.jusbrasil.com.br/artigos/168091034/a-proposito-da-impossibilidade-de-se-alegar-desconhecimento-da-lei>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo.** 16º ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2016.

LAVILLE, C; DIONE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Tradução: Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. — Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG 1999.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MEYER, L. L. **Licitação:** noções básicas sobre o processo administrativo que precede a contratação pública de obras, serviços, compras e alienações no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2802, 4 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18616>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** Disponível em < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015. **Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Disponível em < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-3-de-abril-de-2015>>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI D. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração:** potencial e desafios. RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo.** 5. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PEREIRA, C. V. R. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos:** identificação dos fatores que influenciam no preparo dos gestores e fiscais de contratos no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. 2017. 84 p. Monografia – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

PEREIRA, C.S. **Regime diferenciado de contratações:** os impactos das inovações à administração pública quanto aos processos de obras e serviços de engenharia. 2015. 57p. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Lavras, Lavras. 2015.

REIS, J. A. F. dos. **A importância do processo licitatório para a administração pública.** 2014. 71 p. Monografia de especialização – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

SANTINI JUNIOR, N; ALMEIDA, S. R. P. **Princípios e ferramentas da gestão empresarial.** São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, G. E. de O. **Cálculo amostral**: calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

SANTOS, L. R. L. dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na administração pública - artigo 67 - lei nº 8.666/93. **Revista digital de direito administrativo**, vol. 4, n. 2, p. 187-199, 2017. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125698>>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

SANTOS, L. R. L. dos. Fiscalização de contratos. **Cadernos ENAP**, Brasília, nº 36, 2013.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público** / Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVA FILHO, J. B da. **A eficiência do controle social nas licitações e contratos administrativos**. 2017. 123 p. Dissertação de mestrado – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2017.

SILVA, M. de. N da; CARVALHO, M. B. de. A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 4, n.1, p. 165-178, Março 2017. Disponível em <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernohumanas/article/view/3505/2184>> Acesso em 10 de outubro de 2017.

SUÑE, C. **Contratos administrativos na esfera pública**: uma análise do papel do gestor e do fiscal. 2011. 62 p. Monografia de especialização – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2011.

TORRES, R. C. L. de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 7. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. 1.038p.: il.

VIEIRA, A. L. **Fiscalização de contratos administrativos – síntese e contexto**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, p. 9-17, mar. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO – A
Roteiro de entrevista

Fonte: CUNHA, L. da V. O papel dos gestores na fiscalização de contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria. Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2011.

1 Identificação do fiscal de contratos

1.1 Qual sua formação?

1.2 Qual o seu cargo?

1.3 Qual sua função?

1.4 Em que faixa de idade se encaixa

20 a 29 anos 30 a 39 anos 40 a 49 anos 50 a 59 anos a partir de 60 anos

1.5 Você se considera do sexo: Feminino Masculino

1.6 Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalha na Prefeitura/Secretaria de xxxx?

menos de 5 anos de 5 a 10 anos de 11 a 15 anos de 16 a 20 anos de 21 a 25 anos a partir de 26 anos

1.7 Quantos contratos tem sob sua gestão?

1 2-3 4-5 mais de 5

1.8 Que tipo de contrato gerencia?

serviço concessão fornecimento de materiais obras gestão serviço com fornecimento de materiais outros/identificar o tipo

2 Participação do fiscal no Processo de controle

2.5 O(a) senhor(a) participa da definição do objeto a ser licitado? Se sim, de que maneira? Se não, o por quê?

sim não

2.6 No momento da licitação, o(a) senhor(a) participa do parecer técnico? De que maneira?

sim não

2.7 O(a) senhor(a) participa do recebimento do objeto?

sim não

2.8 As notas fiscais são assinadas pelo senhor(a)?

sim não

2.9 De que outras etapas do processo de licitação o(a) senhor (a) participa?

3 Pagamento dos contratos e controles do fiscal

3.5 O senhor(a) possui cópia do contrato, adendos e termos aditivos?

sim somente do contrato somente dos adendos somente dos termos aditivos não

3.6 As notas fiscais são conferidas pelo senhor com base nos dados dos contratos?

sim não não, as notas fiscais não passam pelo gestor

3.7 Qual o destino dado as notas fiscais com problemas?

3.8 Há controle da data de vencimento dos contratos?

sim não

3.5 Há controle dos valores e quantidades contratados e de seus aumentos/reduções? De que maneira o(a) senhor(a) executa esse controle?

somente dos valores

somente dos valores e quantidades

dos valores, quantidades e seus aumentos/reduções

não

3.9 O(a) senhor(a) faz uso de outros instrumentos de controle? Quais?

sim não

Conhecimento da Legislação

3.10 Conhece a legislação de licitações e contratos?

sim não em partes

3.11 Conhece as atribuições do fiscal de Contrato Administrativo?

sim não em parte

4 Avaliação do processo

4.5 Como o(a) senhor(a) avalia o processo de execução dos contratos administrativos na prefeitura/secretaria?

ótimo bom regular desconheço

4.6 Como fiscal de contratos administrativos na secretaria de xxxx, sente-se preparado para o atendimento das exigências legais? Por que?

sim não em parte

4.7 Quais os recursos que dispõe para auxiliá-lo na tarefa de gerir um contrato?

manual (orientação escrita de como proceder)

- curso na área
 - experiência
 - sugestões: _____
-

5 Problemas enfrentados pelo gestor

5.5 Quais os procedimentos você utiliza para fiscalizar os contratos sob sua responsabilidade?
 orientação fiscalização interdição intervenção aplicação de penalidade

5.6 Quais os problemas o(a) senhor(a) mais enfrenta na gestão/fiscalização de contratos?

5.7 Há registro das ocorrências de problemas e/ou inspeções?

- sim não

5.8 Caso haja problemas, a quem recorre?

- chefe imediato setor de licitações jurídico setor de contratos resolve sozinho

5.9 Em sua opinião, quais as necessidades e características inerentes a uma prefeitura/secretaria que dificultam a fiscalização de seus contratos administrativos?

5.10. Em sua opinião, os elementos de fiscalização utilizados podem influenciar na tomada de decisão para contratações futuras? Justifique.

APÊNDICE – A
CHECKLIST I

Contrato nº: _____

1) Modalidade:

<input type="checkbox"/> Tomada de preço	<input type="checkbox"/> Carta convite
<input type="checkbox"/> Pregão Presencial	<input type="checkbox"/> Inexigibilidade
<input type="checkbox"/> Dispensa	<input type="checkbox"/> Concorrência
<input type="checkbox"/> Credenciamento	

2) Tipo de contrato:

<input type="checkbox"/> Concessão	<input type="checkbox"/> Fornecimento
<input type="checkbox"/> Obras	<input type="checkbox"/> Gestão

3) Secretaria responsável:

<input type="checkbox"/> Administração e Recursos Humanos	<input type="checkbox"/> Desenvolvimento Social
<input type="checkbox"/> Assessoria de Governo	<input type="checkbox"/> Esporte, Lazer, Turismo e Cultura
<input type="checkbox"/> Saúde	<input type="checkbox"/> Educação
<input type="checkbox"/> Meio Ambiente	<input type="checkbox"/> Assuntos Rurais
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Mobilidade Urbana	<input type="checkbox"/> Fazenda e Planejamento

3) Valor da contratação:

<input type="checkbox"/> Entre R\$ 1.000,00 a R\$10.000,00	<input type="checkbox"/> Entre R\$101.000,00 a R\$300.000,00
<input type="checkbox"/> Entre R\$11.000,00 a R\$30.000,00	<input type="checkbox"/> Entre R\$ 301.000,00 a R\$400.000,00
<input type="checkbox"/> Entre R\$50.000,00 a R\$100.000,00	

4) Tem extrato de contrato:

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

5) Visto Jurídico:

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

6) Data do contrato: ___/___/___**7) Possui assinatura do gestor e/ou fiscal de contratos**

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

8) O objeto e seus elementos característicos (inciso I)

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

9) O regime de execução ou a forma de fornecimento (inciso II)

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

10) 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 (inciso III)

<input type="checkbox"/> Preço e as condições de pagamento	<input type="checkbox"/> Os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços
<input type="checkbox"/> Os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento	

11) Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso (inciso IV)

<input type="checkbox"/> Prazos de início e entrega bem definidos	<input type="checkbox"/> Não possui prazo para início
---	---

<input type="checkbox"/> Não possui prazo para entrega	<input type="checkbox"/> Não foi possível identificar nenhum dos prazos
--	---

12) O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (inciso V)

<input type="checkbox"/> Despesa completa	<input type="checkbox"/> Apenas indicação do crédito de despesa
<input type="checkbox"/> Apenas indicação da classificação funcional programática	<input type="checkbox"/> Apenas indicação da categoria econômica

13) As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas (inciso VI)

<input type="checkbox"/> Necessária garantias	<input type="checkbox"/> Não são necessárias garantias
---	--

14) Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas (inciso VII)

<input type="checkbox"/> Direitos e responsabilidades do contratante	<input type="checkbox"/> Direitos e responsabilidades da contratada
<input type="checkbox"/> Penalidade cabíveis	<input type="checkbox"/> Valores das multas

15) Os casos de rescisão (inciso VIII)

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

16) O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei (inciso IX)

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

17) As condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso (inciso X)

<input type="checkbox"/> Necessária condições de importação	<input type="checkbox"/> Não são necessárias condições de importação
--	--

18) A vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor (inciso XI)

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

19) A legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos (inciso XII)

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

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

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------