

**BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS EM UMA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CATARINA**

**Cátia Maria Búrigo,  
Especialista pelo Instituto Federal de Santa Catarina,  
catiaburigo@hotmail.com**

**Helen Fischer Günther  
Universidade do Sul Estado de Santa Catarina,  
helen.fg@gmail.com**

**RESUMO**

Os recentes casos de corrupção em contratos administrativos firmados entre o Poder Público e empresas privadas, tornam a fiscalização uma importante ferramenta de prevenção a esses crimes. Tal prática integra uma gestão pautada na ética e transparência e inibe prejuízos ao erário. Este artigo objetiva analisar os processos de gestão e fiscalização de contratos na Prefeitura Municipal de Graças (nome fictício), no Estado de Santa Catarina, identificando melhorias nessa gestão contratual. Trata-se de uma pesquisa aplicada, qualitativa e descritiva. Coletou-se dados por meio de questionário com os agentes que atuam na área da referida instituição. Detectou-se ausência de registros e de mecanismos de controle para o adequado acompanhamento dos contratos, bem como a inexistência de designação formal dos fiscais, necessidade de criação de uma normativa específica, um manual de boas práticas e de relatórios de controle. Foi identificada a necessidade de um acompanhamento eficiente dos contratos administrativos junto ao planejamento de aquisições, bem como emissão de relatórios de controle, realização de registros de ocorrências e, comunicação de atribuições e responsabilidades aos agentes habilitados. Entende-se que dessa forma obtém-se tanto economia de recursos públicos quanto qualidade na prestação de serviços por parte da Administração Pública Municipal.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Gestão Municipal; Contratos Administrativos; Fiscalização Contratual.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão e fiscalização de contratos administrativos consiste no acompanhamento e na supervisão da execução de contratos no âmbito da gestão pública, a partir da relação entre as obrigações contratadas e as executadas e, se necessário, a adoção de providências por parte dos agentes, para o perfeito cumprimento dessas obrigações, com base na Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

As crescentes demandas sociais, as constantes irregularidades e desvios de dinheiro público na execução de contratos administrativos retratados pela mídia, aliadas a recursos econômicos limitados, reforçam o dever de tratar desse assunto com mais atenção e cuidado, de forma a assegurar o maior benefício possível com o menor custo.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, determina a necessidade de que todas as aquisições realizadas pela Administração Pública devem ser viabilizadas por meio de prévio e regular procedimento licitatório, pela celebração de contrato administrativo firmado entre o Poder Público e o privado. Desta forma, seguindo a Carta Magna, a Lei Federal nº 8.666/93 de Licitações e Contratos Administrativos, no seu art. 67, estabelece o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos por agentes da Administração especialmente designados. A obrigação de exercer o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Público, além de ser uma imposição legal, reveste-se de um verdadeiro poder-dever da Administração Pública, segundo orienta o Ministério Público/SC (2016).

Neste sentido, pode-se afirmar que o gestor e o fiscal possuem funções específicas no acompanhamento da execução contratual. Por tais razões, e por uma questão de organização administrativa, a doutrina e os órgãos de controle recomendam a segregação das funções desses agentes, mediante designação formal do gestor e do fiscal, com clara definição de suas atribuições e competências, conforme apresenta o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em seu XVII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, edição 2017.

A Prefeitura Municipal de Graças (nome fictício), no estado de Santa Catarina, enfrenta atualmente problemas na gestão e fiscalização dos contratos, provocados pela ausência de agentes específicos e com qualificação adequada, ocasionando a perda de prazos, a prestação de serviços de forma inadequada, entrega de produtos e serviços em desacordo com o objeto contratado, aditamentos e prorrogação de vigência sem a devida justificativa,

obras mal executadas e inacabadas, ações que causam frequentes prejuízos ao setor público. Outro fator, são os processos licitatórios realizados com o mesmo objeto com a finalidade de atender secretarias distintas e com preços distintos, que acarretam prejuízos, através de valores desiguais dos produtos contratados e pela duplicidade das publicações dos processos.

Com isto, na maioria dos contratos quando há a designação de um fiscal, esta é meramente formal, sem que o agente atue de verdade no processo, prática que representa também riscos e mais prejuízos à administração. Entre eles estão, por exemplo, o fato de vários contratos expirarem, sem que um novo seja iniciado, ou o acúmulo de funções de compras e gestão de contratos que, além de provocar uma sobrecarga de atividades, dificultam um acompanhamento mais efetivo. Também se destacam as brechas na fiscalização, nas quais os prestadores de serviços e fornecedores conseguem entregar obras, produtos e serviços em desconformidade com o contrato.

Quanto à execução de obras, estas são fiscalizadas por um único profissional, que se sobrecarrega. Já nos casos em que é realizada uma fiscalização do contrato, percebe-se que o gestor e o fiscal muitas vezes não têm a ciência da responsabilidade que possuem e do que estão sujeitos diante de uma atuação inadequada, ou ainda de uma simples omissão. A Lei Federal nº 8.666/93 e o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Município de Nova Trento preveem que, se constatada a atuação deficiente ou negligente desses agentes, eles poderão responder civil, penal e administrativamente por seus atos, estando ainda sujeitos às sanções dos Tribunais de Contas.

Com base neste foco, este trabalho será composto de três pilares: a gestão de contratos, a fiscalização de contratos e as boas práticas no acompanhamento e fiscalização desses contratos, pautados nos requisitos das Leis de Acesso à Informação e Anticorrupção, que trazem inovações como o Compliance, que de acordo com Nascimento (2016), é adotar medidas que objetivam detectar e sanar desvios, fraudes e irregularidades, além de blindar o órgão público contra a corrupção. Um exemplo deste conceito é a Lei Estadual nº 17.715 sancionada pelo governador de Santa Catarina Carlos Moisés da Silva, de 24 janeiro de 2019, que estabelece um conjunto de normas éticas, prioriza a transparência pública e cria um código de conduta para o servidor entre outras medidas.

Partindo deste embasamento legal, objetiva-se identificar boas práticas para o sistema de gestão e fiscalização de contratos administrativos na Prefeitura de Graças, estado de Santa Catarina. Especificamente, visa-se descrever os aspectos relevantes para uma gestão e

fiscalização de contratos adequados ao âmbito municipal; apresentar o marco legal e normativo dos processos de fiscalização de contratos administrativos; e, avaliar as metodologias existentes na execução e fiscalização dos contratos administrativos.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

No Brasil, as aquisições por parte da Administração Pública são realizadas por intermédio de licitação. De acordo com Darós (2011), a licitação é um procedimento administrativo, que seleciona entre várias propostas a mais vantajosa para a Administração, referente a compras, obras ou serviços. Após a realização do processo licitatório e de escolhida a proposta que melhor atenda ao interesse público, é hora da celebração do contrato. Esse contrato deve ser realizado de maneira formal por escrito.

Nesse contexto, o Ministério Público de Santa Catarina em seu portal oficial, apresenta que os contratos firmados pela Administração Pública devem ser claros e precisos quanto às condições de sua execução; devem conter as cláusulas que definam os direitos e obrigações, bem como as responsabilidades das partes. Desta forma, depois do contrato firmado, segundo o caput do art. 66 da Lei Federal nº 8.666/93, ele deverá ser executado fielmente pelas partes, cada um cumprindo à risca as suas obrigações. Ainda de acordo com esse dispositivo, existem importantes ferramentas para garantir a qualidade das contratações, que vão desde o planejamento e a correta definição do objeto até a fiscalização e gerenciamento da execução contratual. Segundo Niebuhr (2011, p.759-760):

[...] é muito frequente que a Administração Pública não tome precauções nem realize atividades mínimas para acompanhar a execução dos contratos administrativos. A impressão é que aos agentes administrativos parece que a assinatura do contrato exaure suas atividades, como se não fosse necessário mais nada, como se o interesse público fosse cumprido com a assinatura dele.

É uma percepção equivocada, pois além da gestão e fiscalização serem imprescindíveis, somente elas garantirão a boa execução do contrato. Os contratos administrativos são regidos pelos princípios constitucionais expressos no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1998) que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também pelos implícitos, como o da supremacia do interesse público e indisponibilidade, pela Administração, dos interesses dos administrados. Sobre este aspecto, Meirelles (2002) afirma que o princípio da eficiência é o mais moderno dos princípios, pois ao agente público não basta realizar suas atribuições com legalidade, é

necessário a obtenção de resultados positivos e satisfatórios no atendimento das necessidades da comunidade.

Nesse mesmo contexto, diante da realidade atual e com o objetivo de contribuir na batalha contra os desvios e a corrupção no setor público, entrou em vigor a Lei nº 12.846 em agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, que tem como objetivo responsabilizar as empresas jurídicas por atos praticados contra a Administração Pública e sobretudo para compor a ética na gestão pública.

Dentre as inovações trazidas por esta lei, está o *compliance*, que tem como fundamentos os mesmos princípios constitucionais, mas principalmente a ética e a transparência das relações de negócio entre a Administração Pública e o setor privado. O Secretario Federal de Controle Interno da CGU, Antônio Carlos Leonel, concedeu entrevista à Escola Nacional de Administração Pública (2018) sobre o *compliance* na Administração Pública, e explica que o termo de origem inglesa, significa dar conformidade aos atos de gestão, destaca ainda, que é essencial que os gestores avaliem o que está sendo monitorado e se estão sendo obtidos resultados, pois poucos gestores sabem quais controles estão sendo efetivos para garantir eficácia e integridade dos processos.

Os recentes escândalos de corrupção têm exigido cada vez mais ações de controle e fiscalização para os gestores públicos, no sentido de que as normas sejam cumpridas dentro do que determina a lei, com cada vez mais ética e transparência a fim de poder tomar decisões mais seguras e confiáveis, como afirma o Ministério Público (2016).

Aqui entende-se *compliance* como transparência e fiscalização, com base no controle, focado na integridade dos atos administrativos, tendo em vista que o município de Graças, objeto do estudo em questão, ainda não regulamentou a Lei Anticorrupção.

## 2.1 A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Furtado (2007) chama a atenção do poder público, quanto a vulnerabilidade da gestão e fiscalização dos contratos administrativos no que diz respeito à falta de estrutura dos órgãos da Administração, tanto do ponto de vista da quantidade quanto da qualidade da fiscalização, deixando uma porta aberta para os desvios e as fraudes. Tem-se verificado que o papel do gestor e do fiscal de contratos, não tem sido desempenhada com êxito. “Não são raros, nas palavras de Almeida (2009, p. 53), os casos em que boas licitações e bons contratos são perdidos em seus fins devido a deficiências na fiscalização ou até mesmo na ausência desta”.

Como consequência, em razão da falta de capacidade de fiscalizar a execução do contrato, a Administração acaba pagando valores sem qualquer contestação. Segundo orienta o Ministério Público de Santa Catarina (2016), “antecipadamente ou no início da execução do contrato administrativo, a Administração Pública está obrigada a acompanhar e fiscalizar a execução do objeto contratado”. Na visão de Amaral (2010), um bom contrato é aquele que é bem celebrado, e, sobretudo, bem administrado, conduz as partes a satisfazerem seus interesses, apesar de serem divergentes. É através dos contratos administrativos que a administração procura atingir a finalidade pública que é atender as necessidades coletivas. Já no entendimento de Meirelles (2006, p. 194), contrato administrativo é “[...] o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”. Ressalta-se que esse ajuste de que o poder público se utiliza para atingir seu objetivo possui normas específicas e é através dessas normas que se distingue a forma de elaboração e execução dos contratos.

O controle do contrato compete à Administração e, ainda sob o ponto de vista de Meirelles (2013, p. 229), “consiste em supervisionar, acompanhar, fiscalizar e intervir na execução, para garantir o seu fiel cumprimento por parte do contratado”. Desta forma, quando se fala em contrato administrativo, refere-se a um contrato voltado a atender as necessidades da administração, caracterizado pela participação da Administração com supremacia de poder. Complementando essa ideia, Furtado (2007) acrescenta que os contratos administrativos possuem a particularidade do interesse público, isso faz com que a Administração-contratante e o particular-contratado, não sejam colocados em situação de igualdade.

A administração estará sempre em posição de superioridade, que se manifesta através das cláusulas chamadas “exorbitantes”:

São cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado (DI PIETRO, 2005, p.256)

As cláusulas exorbitantes, constantes do art. 58 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelecem prerrogativas em favor da Administração Pública, de maneira que exista um predomínio do interesse público sobre o particular, podendo modificar e rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar a execução, aplicar sanções, etc.

## 2.2 O PODER-DEVER DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Dada e relevância da função fiscalizatória, Justen Filho (2014, p. 1062) chama a atenção que de acordo com o art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93, não há uma faculdade, mas sim um poder-dever da Administração Pública: “Não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos”. Ainda segundo o autor: “Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1061). Vale destacar que se a fiscalização não agir no momento certo, tudo pode ser posto a perder, ou seja, o vício ou erro de execução poderá acarretar prejuízos à Administração.

A esse respeito o Tribunal de Contas da União (2006, p. 346) acrescenta: “o acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para a defesa do interesse público”. Além disso, sustenta que “é dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, em todos os seus aspectos”. Essa obrigação de exercer o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Público é uma imposição legal, tendo como objetivo garantir que o objeto contratado seja executado/entregue de acordo com as condições preestabelecidas no contrato, de forma que a Administração não venha a pagar por um bem, serviço ou obra que não esteja em conformidade com as condições previamente pactuadas, evitando danos ao erário e a sociedade, em estrito respeito ao princípio da eficiência.

Em concordância, Furtado (2007, p.366) esclarece: “a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato”. Tal obrigatoriedade tem como objetivo garantir a observância dos princípios constitucionais e zelar pelo patrimônio público. Por sua vez, Meirelles (2013) lembra que a fiscalização da execução do contrato tem como finalidade a verificação do material e do trabalho no que toca aos aspectos técnicos e aos prazos a serem realizados. Para um perfeito gerenciamento dos contratos, é necessário planejar, licitar e celebrar contratos com eficiência: é necessário administrar o contrato, também com eficiência, durante toda sua execução.

Acompanhando esse pensamento e de acordo com o art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93, Di Pietro (2017) reforça que o contrato deve ser acompanhado e fiscalizado e cabe à



Administração designar um representante. A esse representante compete anotar todas as ocorrências ocorridas na execução, bem como determinar a regularização de vícios constatados. Diante de todo o exposto, fica claro que a presença do gestor e do fiscal são figuras importantes para uma Administração eficiente, contudo a lei não faz uma clara distinção dessas atividades, nem exige que sejam agentes distintos. Nesse sentido, manifesta-se Niebuhr (2011, p. 762):

[...] o representante da Administração a que faz referência o caput do artigo 67 da lei nº 8.666/93 apenas acompanha e fiscaliza a execução dos contratos administrativos. Por isso, é equivocadamente chamá-lo de gestor de contratos, já que não recebeu em princípio, poderes de gestão. O correto é chamá-lo – se for necessário ou conveniente dar-lhe um apelido – de fiscal do contrato, expressão que melhor se harmoniza com as suas atribuições [...]

Na compreensão da Controladoria-Geral do Estado do Acre (2014), a Lei Federal nº 8.666/93, faz sensível distinção entre as duas funções e prevê que “a execução do contrato deverá ser acompanhada por um (gestor) e fiscalizada por um (fiscal). Afirma também, “que a lei não possui palavras sem sentido, que não se pode adotar o termo acompanhar como sinônimo de fiscalizar”. Ainda segundo a Controladoria, “acompanhar pela interpretação da lei, é a atividade ligada com ações de direção, administração e de gestão”. Já fiscalizar, “envolve atos pontuais de observação, cuja finalidade é constatar e fazer cumprir as cláusulas previstas no contrato”.

Entende-se que embora não haja previsão legal distinguindo as atividades de gestão e fiscalização, a distinção se configura como uma boa prática que torna o controle da execução contratual mais seguro. Furtado (2007, p.545), compactua do mesmo entendimento, quando diz, “não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possa ser considerada ilegal, ela deve ser evitada”. O Fiscal é designado para como o próprio nome diz, fiscalizar o cumprimento de especificações, cronogramas, ou outros termos ajustados no contrato, ao Gestor compete acompanhar e tomar medidas essenciais ao processo contratual, como as revisões, prorrogações, alterações contratuais, entre outros aspectos dessa natureza, afirma o Ministério Público de Santa Catarina (2016).

De acordo com o art. 22 da Constituição Federal, complementado pelo art. 115 da Lei Federal nº 8.666/93, a qualquer tempo a Administração poderá expedir normas referentes aos procedimentos licitatórios e contratos administrativos.



### 2.3. O PERFIL E AS ATRIBUIÇÕES DO FISCAL E GESTOR DE CONTRATOS

Tanto o gestor como o fiscal devem ser designados para as atividades de fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos, no entanto a Lei Federal nº8.666/93 não determina qual o instrumento que deve ser utilizado. O Tribunal de Contas da União (2006) entende que, independente do ato, este deverá ser anterior ou no início da vigência, para que o agente possa analisar toda a documentação antes do início da execução das suas atividades. De acordo com a Lei nº 8.112/90, o servidor não poderá se negar a exercer a função de fiscal do contrato, pois o exercício da tarefa de fiscalização consiste em obrigação adicional, indicada entre os compromissos dos agentes administrativos e não pode ser considerada ilegal. Ainda sobre as competências do gestor e fiscal de contratos, a Lei Federal nº 8.666/93, prevê a necessidade de estabelecimento de responsabilidades para os agentes públicos nesses contratos, com o objetivo de prevenir que a atuação dos mesmos não vise a objetivos privados, responsabilizando-os civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular. Ainda segundo o Ministério Público (2016), com a finalidade de se evitar qualquer interferência nas atividades de fiscalização, não deve o fiscal de contratos ser subordinado ao gestor de contratos.

O fiscal de contratos deve pertencer aos quadros da administração, permitida a contratação de terceiros, quando tratar-se de informações que não possam ser supridas pelo próprio agente da administração, segundo estabelece a Lei Federal nº 8.666/93. Ao fiscal cabe anotar todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato e este registro pode ser eletrônico ou manual, da maneira mais simples possível. É importante que seja nomeado mais de um fiscal para que os trabalhos possam ser divididos e, para que não haja lacuna no acompanhamento do contrato em razão de ausências legais do agente, segundo orienta o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2017).

O gestor de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, tendo como atribuições tratar com o contratado, exigir o cumprimento do contrato, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço, seguindo as anotações do fiscal, segundo orienta o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2017). De forma resumida, destaca-se as principais características de cada função no quadro 1.

### Quadro 1: Características do fiscal e gestor

| Fiscal de Contrato                             | Gestor de Contrato                                       |
|--|--|
| Examinador, fiscalizador da execução           | Gerente, administrador                                   |
| Atua na fase de execução do contrato           | Atua em todo o processo de contratação, do início ao fim |
| Nível operacional                              | Nível tático   |
| Acompanha as atividades de execução contratual | Garante o sucesso da contratação                         |
| Relata as causas de incidentes                 | Cuida dos incidentes administrativos                     |

Fonte: Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos – CGE (2014, p.12)

Cada agente tem atribuições distintas de acordo com as tarefas que deve desempenhar, isso faz com que a execução do contrato se desenvolva de maneira produtiva e organizada. A exemplo das características, também é preciso observar o perfil pessoal de cada agente que irá desempenhar essas funções, tendo em vista que, será um trabalho voltado ao contato com a contratada e com vários gestores, desenvolvendo ações que envolvem bom relacionamento, atenção, diálogo e flexibilidade. Dada a relevância dessas atividades, Vieira (2017) e Santana (2015), destacam alguns traços que são fundamentais para que os agentes possam atuar de forma satisfatória para a obtenção do melhor resultado administrativo, algumas delas são comuns, para qualquer agente público.

### Quadro 2 – Comparativo entre o perfil do fiscal e o perfil do gestor

| Perfil do Fiscal   | Perfil do Gestor  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segurança em sua atuação.</li> <li>• Zelo pelo interesse público, integridade.</li> <li>• Honestidade e responsabilidade.</li> <li>• Boa reputação ética e profissional.</li> <li>• Cordialidade e bom relacionamento com a contratada.</li> <li>• Ausência de timidez.</li> <li>• Ter raciocínio ágil e saber lidar com críticas.</li> <li>• Ser organizado e detalhista.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segurança em sua atuação.</li> <li>• Zelo pelo interesse público, integridade.</li> <li>• Honestidade e responsabilidade.</li> <li>• Boa reputação ética e profissional.</li> <li>• Capacidade de liderança.</li> <li>• Agir de forma proativa e preventiva.</li> <li>• Negociador, visando a obtenção de resultados.</li> <li>• Ter iniciativa.</li> <li>• Orientador.</li> </ul> |

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos conceitos de Vieira (2017) e Santana (2015).

realizar o acompanhamento e fiscalização do contrato de forma eficiente, é importante que os agentes sigam algumas orientações para o melhor desempenho de suas atividades e dependendo da natureza do contrato, poderá haver outras mais específicas. Nesse sentido, com base no manual da Enap, são atribuições do Fiscal:

- a) Conhecer o inteiro teor do edital e seus anexos, da Ata de Registro de Preços, do Contrato e eventuais aditivos;
- b) Conhecer as suas atribuições e responsabilidades para o exercício das atividades de fiscalização;
- c) Acompanhar a execução dos serviços e a entrega dos materiais, para o cumprimento integral do contrato, solicitando a correção de eventuais vícios, imperfeições, deficiências e/ou omissões que constatar;
- d) Encaminhar as questões que ultrapassem suas atribuições ao Gestor do Contrato;
- e) Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços, antes de atestar as respectivas notas fiscais;
- f) Avaliar a qualidade dos serviços executados;
- g) Emitir atestado ou certidão de realização de serviços, total ou parcial;
- h) Anotar em livro próprio de ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário para à regularização das faltas ou defeitos observados.

Da mesma forma, o gestor de contratos também possui atribuições específicas e fundamentais para o exercício da função, como:

- a) Conhecer o inteiro teor do edital e seus anexos, da Ata de Registro de Preços, do Contrato e eventuais aditivos;
- b) Repassar ao Fiscal de Contratos todas as informações e documentos relativos ao contrato, para que este último possa bem fiscalizá-lo;
- c) Conhecer as suas atribuições para o exercício das atividades de gestão;
- d) Solicitar periodicamente ao fiscal do contrato relatório das ocorrências para que possa tomar as providências necessárias a fim de corrigi-las;
- e) Controlar o prazo de vigência do contrato e demais prazos contratuais;
- f) Negociar condições previamente estabelecidas com a contratante sempre que o mercado assim o exigir e quando da sua prorrogação, nos termos da Lei;
- g) Notificar a contratada sobre irregularidades encontradas;

h) Controlar a regularidade das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada com seus empregados.

Além das atribuições de ambas as funções acima mencionadas, vale ressaltar que existem outras atribuições previstas nos manuais de boas práticas do TCE/SC (2017) e do MP/SC (2016) e não se pode ter a pretensão de esgotá-las face as inúmeras responsabilidades que são atribuídas às funções de fiscal e gestor de contratos.

Importante também destacar que para o desempenho dessas funções os agentes não podem estar respondendo a processo de sindicância ou disciplinar, não possuir em seus registros funcionais punições decorrentes de atos lesivos ao patrimônio público, não ter sido responsabilizado por irregularidades junto ao órgão de controle externo e não ter sido condenado em processo criminal contra a Administração Pública ou ato de improbidade administrativa.

#### 2.4. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES

Após identificar as questões legais que envolvem a gestão e fiscalização de contratos o que ocorre na prática é um cenário em que do total de 295 municípios do Estado de Santa Catarina, apenas três editaram normativas de boas práticas reconhecidas pelo MP/SC, com procedimentos e orientações sobre a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, são eles: o Município de Apiúna – com 10.636 habitantes (IBGE, 2017), localizado na Microrregião do Médio Vale do Itajaí, o Município de Herval d'Oeste – com 22.495 habitantes (IBGE, 2017), localizado na Microrregião do Meio Oeste Catarinense e o Município de Rio das Antas – com 6.208 habitantes (IBGE, 2017), localizado na Microrregião do Alto Vale do Rio do Peixe. Verifica-se através das instruções normativas editadas por esses municípios, uma síntese de tudo o que já foi abordado anteriormente pelos autores e órgãos fiscalizadores. De acordo com as instruções normativas desses três municípios, percebe-se uma preocupação com relação às consequências de uma ineficiência na gestão de contratos.

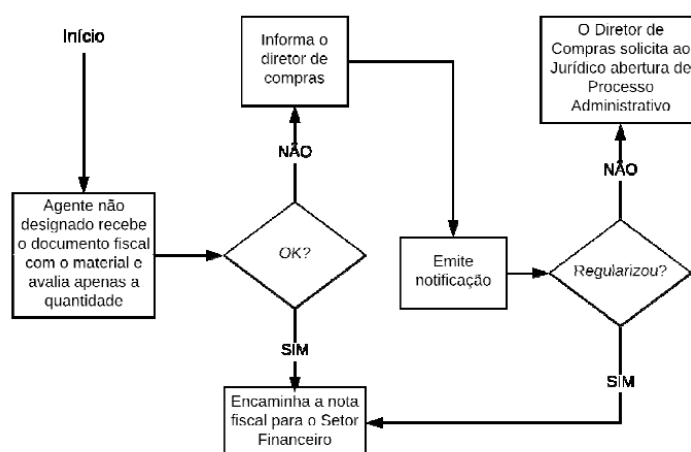
Diante do exposto, nos deparamos com a realidade da Prefeitura de Graças, que ao contrário dos três municípios catarinenses, não editou normativa regulamentando a gestão de contratos no município. Por esse motivo a realização deste estudo torna-se relevante, pois será possível identificar os pontos frágeis e deficientes da gestão contratual, permitindo uma avaliação qualitativa da atual realidade. Deste modo, espera-se avaliar o impacto causado pela ausência de agentes qualificados, desde o mau recebimento do objeto contratado, à execução

irregular de obras e serviços, o descumprimento de prazos, a ausência de aplicação de penalidades, gerando prejuízos de toda ordem à Administração. Este estudo apresenta-se relevante no sentido de identificar e propor a implementação de boas práticas na gestão e fiscalização dos contratos administrativos para a Prefeitura de Graças, evitando o desperdício do dinheiro público.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é caracterizado como pesquisa aplicada e descritiva de abordagem qualitativa, com pesquisa de campo (coleta de dados primários), bibliográfica e documental. Inicialmente, mapeou-se que a atuação dos agentes ocorre conforme fluxograma (figura 1).

**Figura 1: Fluxograma das atividades desempenhadas atualmente na Prefeitura de Graças/SC.**



Fonte: dados primários.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada inicialmente para a construção do referencial teórico, a partir de consultas em livros, entrevistas e documentos oficiais disponíveis em sites de órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Já a coleta de dados documental tratou de materiais que não receberam tratamento (processos licitatórios, contratos administrativos, portarias e regulamentos).

Foi realizado levantamento de dados nos setores de Compras e Licitações e de Engenharia da Prefeitura, mediante questionário aplicado aos agentes que trabalham nos setores supracitados. Este questionário teve o objetivo de conhecer a visão dos agentes junto a este sistema e identificar os problemas e as dificuldades enfrentadas durante a execução de

suas atividades. Com isso, obteve-se uma visão deste processo por diversos ângulos e reuniu informações que contribuíram para o aperfeiçoamento dessas atividades.

#### **4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Na percepção dos entrevistados, quando as capacitações são oportunizadas pela Administração, todos participam; destacaram que é uma forma de se manterem atualizados. Em relação à existência de um manual de boas práticas, os agentes responderam que não existe um manual e que consideram muito importante a criação, pois orienta e padroniza as ações.

Além disso, afirmaram que não participam da etapa de planejamento das contratações. Entre as respostas apresentadas, um fator importante foi a afirmação de que possuem conhecimento satisfatório sobre a Lei Federal nº 8.666/93 de licitações e contratos. Já na pergunta sobre a forma como vem sendo realizada a execução dos contratos, a maioria avaliou como abaixo do satisfatório. Os agentes foram unânimes em afirmar que os principais problemas enfrentados são a entrega incorreta do objeto licitado; o não cumprimento de prazos por parte da contratada; a demora na comunicação de incorreções; a dificuldade no acompanhamento das obras, com relação aos prazos e aos materiais utilizados; a desconfiança com relação as horas efetivamente trabalhadas na execução dos serviços; a sobrecarga de atribuições; a ausência de equipamentos para fazer ensaio de prova, análise de solo, para avaliar a densidade dos materiais, etc.

A síntese do conteúdo das respostas, revela um panorama da situação do município sobre a gestão e fiscalização de contratos.

**Quadro 4 – Panorama da gestão e fiscalização do município de Graças/SC.**

| Tema  | Agente 1  | Agente 2  | Agente 3  |
|---|---|---|---|
| Capacitações                                  | Participa quando ofertado.  |   |   |
| Manual de Boas Práticas                       | Não existe um manual e acredita ser importante para orientação dos agentes. |   |   |
| Participação na etapa de Planejamento         | Não   |   |   |
| Conhecimentos sobre a Lei Federal nº 8.666/93 | Satisfatório  | Satisfatório  | Abaixo do satisfatório                                |
| Execução dos contratos                        | Abaixo do satisfatório  | Satisfatório  | Abaixo do satisfatório                                |
| Principais problemas                          | Entrega incorreta do material, o não cumprimento de                         | Falta de tempo para fiscalizar todos os contratos, ausência | Problemas políticos, empresas querendo favorecimento, |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
|  | prazos por parte da contratada, demora na comunicação das incorreções, dificuldades em fiscalizar as horas efetivamente trabalhadas na execução dos serviços. | de equipamentos para fazer ensaio de corpo de prova, análise de solo, densidade dos materiais, etc. | editais mal elaborados deixando brechas. |
| Documentos utilizados na execução das atividades | Solicita e recebe todos os documentos   |   |  |
| Registro de ocorrências                          | Não   | Não   | Sim                                      |
| Reunião com a contratada                         | Sim   | Às vezes  | Sim                                      |
| Aplicação de penalidades                         | Às vezes  | Sim   | Sim                                      |
| Rescisão contratual                              | Sim – a empresa não entregou os produtos de acordo com o edital, a pedido da contratada por não ter capacidade no atendimento e por falência.                 | Sim – em função do atraso na execução da obra.  | Sim – por troca de projeto.              |

Fonte: dados primários.

Ao observar a síntese das respostas, constata-se uma carência de cursos de capacitação e aperfeiçoamento ofertado aos agentes. É essencial que os responsáveis pelo acompanhamento da execução contratual se capacitem, mas percebe-se também a ausência de iniciativa dos agentes em buscar por aperfeiçoamento. Segundo Niebuhr (2017), é muito difícil entender todo o conjunto de normas e acompanhar a jurisprudência dos órgãos de controle, o sucesso das licitações e contratos depende dos agentes administrativos e eles precisam estar preparados, o que requer a atualização constante. Acredita-se também que o desconhecimento das leis e regulamentos pode levar os agentes a cometer erros administrativos, causando ineficiência da fiscalização. Neste sentido, é fundamental que existam as etapas de planejamento e que estas sejam acompanhadas pelos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização, pois muitos problemas ocorrem pela imprecisão na descrição do objeto licitado e pela falta de mecanismos para avaliar a qualidade dos serviços prestados. Em decorrência disso, os próprios agentes reconhecem que quanto à execução, os contratos estão abaixo do satisfatório. Sobre este assunto, Niebuhr (2017), acrescenta que existem quatro aspectos para medir a eficiência das contratações: qualidade, preço, tempo e retidão, o que contribui para tudo isso é a realização do planejamento.

A sobrecarga de atribuições é notória, sem tempo para uma fiscalização eficaz, o que resulta em uma gestão e fiscalização ineficiente em vários aspectos. Além disso, não está sendo cumprido o que determina a Lei Federal nº 8.666/93, que prevê que os responsáveis



pelo acompanhamento e fiscalização, devem anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato. Conforme determinada as normativas, o que não for registrado por escrito, não tem validade e impede a aplicação de penalidades à contratada, gerando prejuízos ao poder público. Os agentes não realizam registros das ocorrências e eventualmente realizam reuniões com a contratada, para tratar de alguma irregularidade. Quando necessário, sugerem a aplicação de penalidades, informaram também, que em alguns casos houve a necessidade de rescisão contratual em função da empresa: não ter condições de cumprir com os prazos de entrega, não entregar os produtos de acordo com as especificações contidas no edital, e em alguns casos, a pedido da contratada e por falência.

Destaca-se uma síntese a seguir, com tópicos de qualidade dos processos de gestão e fiscalização de acordo com a adoção de boas práticas.

**Quadro 5: Situação atual *versus* boas práticas.**

| Situação atual  | Boa prática  |
|---|--|
| Ausência de planejamento e falha na descrição dos produtos, serviços ou obras.                                      | Elaboração dos editais com o planejamento adequado, de acordo com a realidade e a necessidade do Município, sendo assistidos pelo gestor e fiscais de contrato, com detalhamento dos produtos, serviços e obras a serem adquiridos |
| Ausência de agentes qualificados.   | Promover a capacitação adequada e aperfeiçoamento constante dos agentes, conhecendo as suas atividades e dominando os Processos.   |
| Ausência de designação do gestor e fiscais.   | Designação formal do gestor e dos fiscais de contrato através de Portaria, publicada no órgão oficial do Município.  |
| Ausência de acompanhamento e fiscalização dos contratos e perda de prazos.  | Acompanhamento e fiscalização dos contratos em todas as suas etapas, observando e respeitando todos os prazos.   |
| Acúmulo de funções.   | Respeitar a segregações de funções.  |
| Ausência de Manual de Boas Práticas e de relatórios de controle voltados para a gestão e fiscalização de contratos. | Adoção de Manual de Boas Práticas, padronização das atividades, utilização de relatórios de controle e de acompanhamento dos contratos.  |
| Entrega de produtos, serviços ou obras em desacordo com o contrato.   | Recebimento dos produtos, serviços ou obras mediante avaliação rigorosa da quantidade e qualidade e de acordo com as especificações contidas no edital e no contrato e aplicação de penalidades quando for o caso.                 |
| Ausência de registro de ocorrências.  | Registro em livro próprio de todas as ocorrências verificadas durante a execução do contrato, pois só assim a Administração poderá aplicar as sanções e penalidades.   |

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Falta de motivação dos agentes.     | Conhecer os agentes, suas habilidades e aproveitar os talentos individuais, ajudando no desenvolvimento das capacidades.         |
| Ausência de gestão de conhecimento. | Compartilhamento de informações e experiências, disponibilizando as informações em um ambiente de fácil acesso entre os agentes. |

Fonte: as autoras.

Entende-se que essas boas práticas elevem a qualidade e o nível de seus processos e de sua operação, atendendo aos princípios da transparência, eficiência e probidade administrativa e, conseqüentemente, priorize os interesses dos cidadãos. Esse comparativo contribui para cumprir os dispositivos legais supracitados que regulamentam o assunto. Com a realização de uma gestão e fiscalização eficazes pode se obter um maior e melhor acompanhamento dos contratos quanto a: vencimento, prazo de entrega, qualidade do material, cotas por secretaria, dotação orçamentária e outros.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo baseou-se nos principais aspectos referentes a gestão e fiscalização dos contratos administrativos da Prefeitura de Graças/SC e elencou as fragilidades presentes nas rotinas operacionais. Como citado anteriormente, os principais problemas enfrentados são a ausência de designação de fiscais e o acompanhamento de perto por parte de um gestor de contratos para o desenvolvimento adequado das atividades inerentes a estas funções, comprometendo todo o processo de compras da Prefeitura, gerando prejuízos de ordem financeira e material. A proposição de boas práticas tem o objetivo de ajudar a alavancar todo o processo de compras, descrevendo os aspectos mais relevantes nesse processo, a avaliação das metodologias existentes a fim de identificar as principais deficiências e com o objetivo final de ajudar a neutralizar os pontos frágeis da Administração no que tange a execução dos contratos.

É um assunto muito abrangente, que envolveu inúmeros autores, regulamentos e infindáveis jurisprudências e não se tem como esgotar o assunto apenas com este estudo, que teve como objetivo apenas evidenciar as boas práticas e destacar as figuras do gestor e do fiscal de contratos. Cabe ressaltar que algumas mudanças devem ser realizadas para que se atinja um grau aceitável de gestão na área dos contratos firmados com a iniciativa privada. Inicialmente, a administração deve realizar o planejamento de suas aquisições, disponibilizar

equipes habilitadas e capacitadas e definir corretamente os valores de suas contratações. Além disso, será necessário disponibilizar uma estrutura adequada para a execução das atividades, os agentes precisam estar motivados, precisam conhecer as suas atividades e dominar os processos. É preciso conhecer os agentes, conhecer suas habilidades e aproveitar ao máximo os talentos individuais, ajudando a desenvolver as capacidades necessárias para o perfeito desempenho de suas funções.

A definição do perfil dos agentes em relação a função a ser executada é muito importante, pois para se obter a eficiência esperada é necessário que a pessoa certa esteja na função certa. O treinamento regular dos agentes também se faz necessário para fazer frente às mudanças e atualizações do mercado. Como vimos, não há como pensar em implementar um sistema de gestão e fiscalização apenas com normativas e processos, é imprescindível a participação das pessoas, o sucesso dependerá da participação de todos, começando pelo Prefeito e estendendo-se a toda à Administração. Neste sentido, entende-se que a adoção de um manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos pela Prefeitura Municipal de Graças/SC, facilitaria o trabalho dos agentes responsáveis por essas funções, com o objetivo de orientar e auxiliar o gestor e os fiscais.

Como sugestão para trabalhos futuros, seria recomendável através do conceito de *compliance* e com o auxílio do manual de boas práticas, monitorar e avaliar os processos, para saber se os resultados obtidos com o trabalho de acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos estão sendo efetivos para garantir a eficiência e a integridade dos processos. Tendo em vista o crescente aumento no número de contratos celebrados, a figura do gestor e do fiscal será cada vez mais imprescindível para a construção de uma gestão eficiente e transparente.

A partir da aplicação do questionário com os agentes, ficou perceptível que a Administração disponibiliza de maneira pouco satisfatória recursos de aprendizagem voltados à atividade de gestão e fiscalização de contratos, em contrapartida se constata que os agentes não procuram por capacitações. A maioria dos fiscais não realiza nenhum registro de conhecimento durante o desempenho da função e poucos utilizam mecanismos de controle para auxiliar no acompanhamento dos contratos. Os agentes que desempenham essas funções não compõem um grupo estruturado, cada um desempenha suas funções de forma independente, quase sem comunicação, sem condutas parametrizadas, o que pode resultar em perdas econômicas e sociais para os cidadãos.

Diante do atual cenário e marcado por fragilidades, torna-se imprescindível intensificar ações de incentivo à capacitação, com o intuito de aprimorar os processos de trabalho, os agentes precisam estar preparados e dispostos a desenvolver um controle contínuo dos contratos. Finalmente, como aprofundamento de tudo o que foi levantado até o momento, sugere-se estreitar as conexões entre as atividades de gestão contratual e a gestão do conhecimento porque mudanças pontuais se fazem necessárias, impactando o contexto cultural, político e motivacional.

Conclui-se que o acompanhamento eficiente na fiscalização dos contratos se traduz na economia de recursos públicos e na eficiência na prestação de serviços por parte da Administração Pública, inibindo possíveis prejuízos ao erário e propiciando a execução de obras e serviços públicos de melhor qualidade. Deste modo, espera-se conscientizar a Administração Pública da importância e dos benefícios que trará a implementação de boas práticas e do quanto os agentes são importantes para a Administração nesse processo.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, A. C. C. **Eficiência nas licitações ou eficácia da contratação?** Comentário nº172. Disponível em: <[www.celc.com.br](http://www.celc.com.br)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 09 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Controladoria-Geral do Estado do Acre. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos:** Orientações à Administração Pública. 1ª edição. 2014. Disponível em: <[cge.ac.gov.br](http://www.cge.ac.gov.br)>. Acesso em 06 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos.** 3 ed. rev. atual. ampl. Brasília: TCU: Secretaria de Controle Interno 2006. p.346.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 09 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 09 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Entrevista: Compliance precisa se tornar um instrumento de gestão na Administração Pública**. Disponível:

<<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/05/entrevista-201ccompliance-precisa-se-tornar-uminstrumento-de-gestao-na-administracao-publica>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

DARÓS, L. L. **Controle de Licitações, Contratos e Convênios**. Florianópolis:

Departamento de Ciências Contábeis/UFSC, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 30 ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Manual de Gestão e**

**Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em:  
<<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1909>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FURTADO, L. R. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2017**.

Disponível em: <<<https://www.ibge.gov.br/>>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NASCIMENTO, J. O. **Compliance Público: O caminho para a integridade na**

Administração Pública. Disponível em:

<<http://www.lecnews.com/artigos/2016/09/23/compliance-publico-o-caminho-para-aintegridade-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

NIEBUHR, J. M. **Licitação Pública e contrato administrativo**. 2 ed. Belo

Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_. **Entrevista: A modernização das licitações no Brasil.** Disponível em:

<<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=120>>. Acesso em: 12 dez.

2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.715**, de 23 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/17715\\_2019\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/17715_2019_lei.html)>

Acesso em: 29 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. **Programa Unindo Forças: Banco de Boas Práticas de**

Controle Interno. Fiscalização de Contratos. Disponível em:

<<https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>>. Acesso em: 28 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração**

**Municipal** (17). Florianópolis: Tribunal de Contas, 2017. Disponível em:

<[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida_0.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2018. p. 91.

SANTANA, J. Gestão e fiscalização de contratos sob a ótica da terceirização. **Revista**

**Momento Seac**, Minas Gerais, n. 14, p.26-28, 07 jan. 2015. Disponível em:

<[http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2015/01/SEAC\\_REVISTADEZEMBRO-14-pg26-28.pdf](http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2015/01/SEAC_REVISTADEZEMBRO-14-pg26-28.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2018.

VIEIRA, A. L. **Fiscalização de Contratos Administrativos: síntese e contexto.** 2017.

Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/andre-luisvieira/fiscalizacao-de-contratos-administrativos-sintese-e-contexto>>. Acesso em: 25 nov.

2018.