



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

DAYANA AIRES MONTEIRO DE CANTUARIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EM
MURICILÂNDIA-TO**

PALMAS – TOCANTINS

2020

DAYANA AIRES MONTEIRO DE CANTUARIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EM
MURICILÂNDIA-TO**

Dissertação apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Dra. Juliana Ricarte Ferraro.

PALMAS – TOCANTINS

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

C233p Cantuária, Dayana Aires Monteiro de .
POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS EM MURICILÂNDIA-TO. / Dayana Aires Monteiro de
Cantuária. – Palmas, TO, 2020.
95 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do
Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-
Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas,
2020.

Orientadora : Juliana Ricarte Ferraro

1. Políticas Públicas. 2. Licitações. 3. Fiscal de Contrato. 4.
Estudo realizado na Prefeitura de Muricilândia - TO. I. Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que
citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

FOLHA DE APROVAÇÃO

DAYANA AIRES MONTEIRO DE CANTUARIA

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EM MURICILÂNDIA-TO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e aprovada, em sua forma final, pela orientadora e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Juliana Ricarte Ferraro – UFT

Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado – UFT

Prof.^a Dra. Lia de Azevedo de Almeida - UFT

PALMAS – TOCANTINS

2020

*“Sem sonhos, a vida não tem brilho.
Sem metas, os sonhos não têm alicerces.
Sem prioridades, os sonhos não se tornam reais. Sonhe,
trace metas, estabeleça prioridades e corra riscos para
executar seus sonhos.
Melhor é errar por tentar do que errar por omitir.
Não tenhas medo dos tropeços da jornada.
“Não podemos esquecer que nós, ainda que
incompletos, fomos os maiores aventureiros da história”.*
(AUGUSTO CURY)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, o maior mestre que alguém pode conhecer, o qual permitiu que tudo isso acontecesse ao longo de minha vida, não somente nestes anos como universitária, mas em todos os momentos.

Agradecer deve ser um ato constante, pois, em toda nossa trajetória temos a presença daqueles que nos perseguem e os que lutam ao nosso lado. Todos de extrema importância. Isto porque não haveria a vitória sem obstáculos, e os desafios nos fazem crescer, evoluir, progredir.

À Universidade Federal do Tocantins (UFT) e à Associação Tocantinense de Municípios (ATM), pela oportunidade de fazer o curso.

Agradeço a todos os professores por me proporcionarem o conhecimento. À minha orientadora, a Professora Dra. Juliana Ferraro, por suas correções, incentivos (muitas vezes pensei em desistir de tudo) e empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

A todos que, de alguma forma, me ajudaram para que este trabalho fosse elaborado de forma clara e pontual.

Aqueles que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado. Em especial, à minha família, que mesmo em momentos de lamento, soube me compreender.

RESUMO

A gestão pública assume cada vez maior importância em face das demandas da modernidade. O presente estudo, nesta seara, aborda a gestão específica dos contratos públicos que funcionam como uma interface do Estado-administração para com a sua obrigação prestacional em face das demandas populacionais. A pesquisa trouxe uma questão norteadora: os princípios da administração são respeitados em todas as situações da efetivação do controle e fiscalização dos contratos? O objetivo geral da pesquisa foi o de avaliar o processo e o mecanismo de controle e fiscalização de contratos na prefeitura do município de Muricilândia – Tocantins. Objetivos específicos: apresentar breve histórico das Políticas Públicas; descrever os princípios que regem a administração pública, os contratos para bens e serviços públicos; apresentar como ocorre a gestão e a fiscalização de contratos a partir dos princípios da administração pública, realizados em Muricilândia - TO. O estudo utilizou-se da abordagem quantitativa e da metodologia de delineamento exploratório-descritivo, que se estrutura como uma investigação bibliográfica, documental e de campo, onde foi utilizado um questionário composto de 11 questões aplicado via *Google Forms*, devido à pandemia do coronavírus. As questões levaram em conta alcance dos objetivos específicos da pesquisa, responderam aos questionários pessoas que atuaram e/ou atuam como fiscais de contrato. Vinte servidores aderiram à pesquisa. Foram analisados os processos relacionados ao ano 2020, em um total de 17, e os mesmos atendem à legalidade aqui discutida. Neste sentido, analisando os relatórios, o Portal da Transparência e as bases teóricas apresentadas pelos autores consultados, em comparação ainda aos resultados obtidos com o questionário realizado entre os servidores, pode-se concluir que a prefeitura de Muricilândia cumpre, em relação às licitações e aos fiscais de contrato, o que prevê a legislação e os autores consultados.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Licitações; Fiscal de Contrato.

ABSTRACT

Public management assumes increasing importance in the face of the demands of modernity. The present study, in this area, addresses the specific management of public contracts that function as an interface of the State administration with its provision obligation in the face of population demands. The research brought up a guiding question: are the principles of administration respected in all situations of effective control and inspection of contracts? The general objective of the research was to evaluate the process and mechanism of control and inspection of contracts in the municipality of Muricilândia – Tocantins. Specific objectives: present a brief history of Public Policies; describe the principles governing public administration, contracts for public goods and services; present how the management and inspection of contracts takes place based on the principles of public administration, carried out in Muricilândia - TO. The study used the quantitative approach and the exploratory-descriptive design methodology, which is structured as a bibliographic, documentary and field investigation, where a questionnaire consisting of 11 questions applied via Google Forms was used, due to the coronavirus pandemic. The questions took into account the scope of the specific objectives of the research, people who worked and/or acted as contract inspector answered the questionnaires. Twenty servers joined the survey. Processes related to the year 2020 were analyzed, in a total of 17, and they meet the legality discussed here. In this sense, analyzing the reports, the transparency portal and the theoretical bases presented by the consulted authors, in comparison with the results obtained with the questionnaire carried out among the servers, it can be concluded that the Muricilândia city hall complies, in relation to the bids and to contract inspectors, which provides for the legislation and the authors consulted

Keywords: Public Policies; Bids; Contracts Tax.

LISTA DE FIGURAS, QUADRO E TABELA

Figura 1 - Esquema para encerramento de um contrato:.....	56
Figura 2 - Mapa e vista aérea de Muricilândia.....	57
Figura 3 - Print da página do Portal da Transparência da Prefeitura de Muricilândia:	59
Quadro 1 - Indicadores das ações dos 19 contratos disponíveis no Portal da Transparência e respectivas caracterizações:	60
Tabela 1 - Objetos de contratos do ano 2020:	61
Figura 4 - Do número de fiscais de contratos nos últimos três anos em Muricilândia	67
Figura 5 - Da concordância ou discordância sobre modalidades de licitação.	68
Figura 6 - Das ações pertencentes as atividades do fiscal de contrato.....	68
Figura 7 - Do respeito aos princípios básicos da Administração Pública.	70
Figura 8 - Dos princípios mais aplicados nos processos de Muricilândia.....	70
Figura 9 - acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS

AD – Administração Pública;

ATM – Associação Tocantinense dos Municípios;

CF - Constituição Federal;

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes;

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil;

G1 – Globo Comunicação e Participações S/A;

MINC – Ministério da Cultura

PETROBRÁS – Petróleo Brasil S/A;

PROUNI – Programa Universidade para todos;

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras;

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais;

SCIELO – Scientific Electronic Library Online;

TCU - Tribunal de Contas da União;

TST – Tribunal Superior do Trabalho;

UFT – Universidade Federal do Tocantins;

UNABERTA - Universidade aberta On-line.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. PERCURSO METODOLÓGICO	16
2.1 Questão Norteadora.....	16
2.2 OBJETIVOS.....	16
2.2.1 Geral	16
2.2.2 Específicos.....	16
2.3 METODOLOGIA	16
2.3.1 Procedimentos Metodológicos	19
1.ª Fase:	19
2.ª Fase	19
3.ª Fase:	20
3. PERCURSO HISTÓRICO	21
3.1 A História do campo da política/contextualização	21
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	24
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: POLÍTICAS SOCIAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....	26
3.3.1 Pesquisa no Portal Scielo	29
3.3.2 Descrição dos achados nos portais	29
4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
4.1 Conceito de Administração Pública.....	33
4.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	36
4.3 PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE	37
4.4 PRINCÍPIOS DA MORALIDADE	38
4.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	40
4.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	41
5. LICITAÇÕES E CONTRATOS.....	43
5.1 NOÇÕES GERAIS DA LICITAÇÃO.....	43
5.2 RESPONSÁVEIS PELA LICITAÇÃO	45
5.3 MODALIDADES DA LICITAÇÃO	45
5.4 GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	47
5.5 FISCAL, GESTOR, PREPOSTO, TERCEIROS E AUDITORES	48
5.6 A NOMEAÇÃO DO GESTOR E DO FISCAL	49

5.6.1 Gestor do Contrato.....	49
5.7 FISCAL DO CONTRATO	51
6. O ESTUDO REALIZADO NA PREFEITURA DE MURICILÂNDIA.....	56
6.1 MURICILÂNDIA-TOCANTINS-BRASIL.....	57
6.2 MURICILÂNDIA: GESTÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	58
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
8. REFERÊNCIAS.....	75
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO VIA <i>GOOGLE FORMS</i>	82
APÊNDICE B – PRODUTO – GUIA PRÁTICO	84

1. INTRODUÇÃO

Ao tratar-se de administração pública, as políticas públicas são registradas como ponto central da discussão. A presente pesquisa trata sobre o tema “estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos da prefeitura do município de Muricilândia – Tocantins”.

Segundo Bobbio (2002), as políticas públicas são uma atividade humana ligada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem.

Por sua vez, Secchi (2017, p.01) informa que o “termo ‘política pública’ (*publicpolicy*) trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

Ainda conforme Secchi (2017), as políticas públicas devem direcionar a resolução de um problema, tendo como elemento fundamental a intencionalidade pública na resolução de um problema coletivo e relevante.

Neste sentido, discutir a gestão e a fiscalização de contratos na administração pública é, sem dúvida, tratar de políticas públicas de gestão e de administração da coisa pública. Em geral, o processo licitatório é contido por um seguimento de atividades. Como afirma o autor Justen Filho (2009), inicia-se com um planejamento da compra e prossegue com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço. Está dividido em fase interna ou preparatória e fase externa ou executória.

Nesse processo, é indispensável constituir um contrato administrativo, do qual decorrem os direitos e as obrigações das partes garantidas pelas cláusulas necessárias que estão previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666/93 e pelas cláusulas excessivas. Tais cláusulas conferem privilégios à Administração, em virtude da primazia do interesse público, dentre os quais se tem a fiscalização contratual, ou seja, o Estado é visto com o direito de exercer um poder disciplinar em relação à contratada.

O regulamento de fiscalização da execução dos contratos administrativos é prescrito pela Lei de Licitação, em que a Administração tem autonomia para modificar, rescindir, fiscalizar e aplicar sanções aos contratados que desobedeceram ao contrato, visando sempre ao interesse do público.

Como representante público, o administrador é responsável por assegurar que a execução do contrato atenda às deliberações legais e às cláusulas contratuais. Além disso, o profissional terá a responsabilidade de indicar as irregularidades e mostrará a aplicação das penalidades previstas em lei, sem deixar de observar o princípio da eficiência.

Logo, verifica-se uma dificuldade no setor público brasileiro, já que tal princípio implica em fazer com que as contribuições da sociedade sejam revertidas para promover bens e serviços públicos à população, ao menor custo possível (FIUZA, 2009).

Embora a legislação brasileira tente presumir todas as tendências acerca de processos licitatórios e dos contratos públicos, conforme é esclarecido por Fiuza (2009), Vieira (2014, p.22) ressalta que as “atividades de contratações realizadas pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Brasileira apresentam grandes cargas de especificidade que excedem os limites da lei”.

Portanto, a fiscalização dos contratos administrativos não é uma tarefa fácil (MARINHO, 2012) e exige do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competências, tendo em vista que tal atividade se motiva na garantia da execução contratual e no controle dos gastos públicos, sem se desviar dos princípios legais conferidos pela legislação que domina a matéria.

No entanto, a fiscalização contratual faz-se indispensável para garantir o emprego adequado do dinheiro público, como afirma Vieira (2006, p.110) quando trata que “é a falta de controle do acompanhamento dos contratos que propicia a má utilização do dinheiro público”.

Diante da proeminência da fiscalização contratual para o desempenho das organizações, como é apresentado por Ribeiro (2014) e Barral (2016), bem como do fiel requisito do cumprimento de eficiência da Administração Pública elencada por Fiuza (2009), alguns estudos em âmbito nacional têm buscado entender o processo e apontar as principais deficiências nos contratos administrativos, com a finalidade de propor sugestões de aprimoramento no processo.

Autores como Almeida (2009), Araújo e Rodrigues (2012), e Silva (2015) apontam que, mesmo com as reformas no sistema administrativo e as novas obrigações e os mecanismos de governança - criados pelo governo brasileiro e notados por Reis (2015) como iniciativas para proporcionar mudanças no sistema de

contratação do governo, mantêm-se numerosos processos que apresentam problemas relacionados às falhas e às deleções na fiscalização dos contratos administrativos (ALMEIDA, 2009)

Nesse sentido, outros fatores podem influenciar no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, com intuito de indicar uma direção a ser percorrida para atingir maior desempenho na fiscalização dos contratos.

De acordo com informação do Tribunal de Contas da União (TCU) 2015, a participação do fiscal em todo procedimento de contratação é outro fator incisivo, favorecendo a contribuição desse aprimoramento do instrumento contratual.

No entanto, a essência de elementos contribui para que a atividade de fiscalização contratual flua de forma alcançar o objetivo esperado, evitando a responsabilização dos agentes envolvidos e garantindo a competência tão almejada pela Administração Pública.

Visando atender ao objetivo do estudo, a presente dissertação está organizada da seguinte forma: na sessão 02, apresenta-se o percurso metodológico utilizado no estudo; na sessão 03, consta o percurso histórico das políticas públicas no campo da administração pública; na sessão 04, trata-se da administração pública e seus princípios; e na sessão 05, licitações e contratos, e gestão de contrato administrativo. Por sua vez, a sessão 06 relata a pesquisa *in loco* na prefeitura de Muricilândia – Tocantins e, finalmente, as considerações finais.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

2.1 Questão Norteadora

Os processos e mecanismos de controle e fiscalização de contratos na prefeitura de Muricilândia-TO estão de acordo com as boas práticas de gestão de contratos?

2.2 OBJETIVOS

2.2.1 Geral

Avaliar o processo e o mecanismo de controle e fiscalização de contratos na prefeitura do município de Muricilândia – Tocantins.

2.2.2 Específicos

Apresentar breve histórico das Políticas Públicas;

Descrever os princípios que regem a administração pública, os contratos para bens e serviços públicos;

Apresentar, enquanto resultado, se há ou não respeito à gestão e à fiscalização de contratos a partir dos princípios da administração pública, realizados em Muricilândia-TO.

2.3 METODOLOGIA

Este estudo utilizou-se da abordagem qualitativa e da metodologia de delineamento exploratório-descritivo, que se estrutura como uma investigação bibliográfica, documental e de campo, onde foi aplicado um questionário composto de 11 questões aplicado via *Google Forms*, devido à pandemia do coronavírus. As questões levaram em conta o alcance dos objetivos específicos da pesquisa e responderam aos questionários pessoas que atuaram e/ou atuam como fiscal de

contratos. A amostra estava planejada para ser aplicada a 30 participantes, no entanto, 20 responderam. Dessa forma, ao se levar em conta que a população total pesquisada é de 30 indivíduos, e 20 indivíduos responderam ao questionário – aplicando-se a fórmula $ME = 0,98$ vezes raiz quadrada de $[(N-n)/(Nn-n)]$, própria para cálculo de erro em populações finitas, temos uma margem de erro de 0,017%, ou seja, praticamente inexistente erro nos dados auferidos no questionário apresentado a população pesquisada.

Em qualquer situação, quanto maior o “n” amostral, maior a confiabilidade dos dados extraídos dos resultados da pesquisa. Em populações finitas, no caso do presente estudo, em que todos os indivíduos foram abordados, e cerca de 66,66% responderam voluntariamente ao questionário, a possibilidade de erro estatístico quanto as conclusões é vista como uma mera probabilidade estatística bastante difícil de ocorrer.

Ainda que pese o fato de que 10% dos entrevistados não atuaram nos últimos três anos na área de fiscalização de contratos, linha de corte estabelecida na primeira questão, ainda assim têm-se os resultados, do ponto de vista estatístico, como críveis e passíveis de avaliação.

Desse modo, considerando a complexidade do tema, opta-se por realizar uma pesquisa de abordagem qualitativa. Conforme Gerhardt e Silveira (2009, p. 31), a pesquisa qualitativa:

Preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. [...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Sob este aspecto, Goldenberg (1997, p. 34) enfatiza que “a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização”. Assim, tal abordagem permite o contato com a realidade pesquisada no sentido de compreender as informações, levando em consideração o seu aspecto qualitativo. Isto é, a partir desse elemento qualitativo, é definido, no estudo, um conjunto seletivo de técnicas, visando compreender o fenômeno em sua totalidade, além de possibilitar a

realização de generalizações por intermédio de dados obtidos via questionários (GUNTHER, 2006).

Em relação aos objetivos da pesquisa, identifica-se que são de caráter exploratório e descritivo. A pesquisa exploratória é um [...] “tipo de pesquisa cujo objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GERHARDT, SILVEIRA, 2009, p. 35). Já a pesquisa descritiva “exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVINOS, 1987, p. 112).

De acordo com Lakatos e Marconi (2001, p. 66):

Pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc., rádio, gravações em fita magnética e audiovisual: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma.

Quanto à sua natureza, a pesquisa é aplicada. Por sua vez, quanto à forma de abordagem do problema, é qualitativa; e quanto aos fins da pesquisa, é descritiva. Quanto aos procedimentos da pesquisa, é de revisão bibliográfica em livros, artigos, sites, análise documental e legislação vigente sobre o assunto, procurando estabelecer relação entre teoria e práticas. (MARCONI, LAKATOS, 2003).

Para Gil (2008), esse tipo de pesquisa é mais que uma mera identificação das variáveis e suas relações, mas se trata da construção de uma metodologia que seja capaz de compreender a natureza dessa relação, focando não apenas no problema, mas na correlação deste com os fatores ambientais, sociais e institucionais.

É importante ressaltar que essa pesquisa é de natureza aplicada, pois de acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p. 35), “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos”. Envolve verdades e interesses locais”.

A pesquisa de campo ocorreu na medida em que se visitou o portal da transparência da Prefeitura, e aplicou-se o questionário com os envolvidos na temática da pesquisa no município de Muricilândia, o lócus da pesquisa.

O questionário aplicado possuía onze questões ao todo, que de forma direta ou subjetiva, visavam definir primeiramente se os servidores atuaram na fiscalização

de contratos no lapso temporal de três anos (linha de corte), seus conhecimentos sobre direito administrativo e a complexidade técnica de suas funções enquanto gestores contratuais no serviço público.

2.3.1 Procedimentos Metodológicos

Inicialmente, a coleta de dados deve se estruturar por meio de um panorama teórico dos autores que discutem a temática e a legislação de amparo.

1.^a Fase: A primeira fase abrangeu o levantamento bibliográfico, que foi realizado a partir das referências já foram publicadas no formato escrito e eletrônico, como livros, artigos e documentos oficiais – que compõem o estado da arte relativo à temática, utilizando-se de autores que se aprofundaram na temática (LAKATOS, MARCONI, 200; FONSECA, 2002).

2.^a Fase: Na segunda fase, foram realizadas as análises dos contratos no Portal da Transparência no município de Muricilândia e a análise do questionário aplicado. Devido à pandemia, o mesmo não foi possível ser presencial, sendo que se optou em elaborar via *Google Forms*, com 11 perguntas e enviado ao público selecionado, com prazo de 05 dias, para retornarem com as respostas. Nos contratos analisados, verificou-se, conforme os princípios da administração pública, se a fiscalização de contratos segue os preceitos descritos.

O questionário foi elaborado pensando na problemática do estudo proposto. A questão 1 representa uma linha de corte temporal, em que se indaga se o servidor atuou na área de fiscalização de contratos nos 3 anos pretéritos a pesquisa realizada.

As questões 2, 3, 7 e 8 possuem aspectos de resolução subjetivos do ponto de vista do pesquisado, que foram devidamente listados e analisados no transcorrer do presente trabalho de forma dedutiva dada a variação nas respostas em uma inquirição aberta.

As questões 4, 5, 6, 9, 10 e 11 – por sua vez, questões objetivas, que foram devidamente mensuradas percentualmente, tendo seus resultados apresentados discutidos também no corpo do presente estudo.

Os resultados buscam inferir o conhecimento sobre as regras de licitação existentes, se os servidores públicos encontram-se preparados para exercer a

fiscalização de contratos e qual a percepção que possuem do exercício de sua atividade.

3.ª Fase: Realizadas as considerações finais a partir de dados coletados, todas as discussões realizadas foram tratadas pelo próprio autor e coletadas mediante a aplicação de questionário usado no *Google Forms*.

3. PERCURSO HISTÓRICO

Esta sessão responderá ao primeiro objetivo específico da dissertação e trará nuances do processo histórico das políticas públicas no Brasil, ou seja, são fragmentos do processo histórico.

3.1 A História do campo da política/contextualização

Em atenção à importância das políticas públicas e de seus estudos, inserido no campo da Ciência Política, busca-se clarificar o surgimento e o estabelecimento das políticas públicas no campo epistêmico. Assim, retrata-se o histórico da construção desse campo que dialoga com outras áreas mais tradicionais no Brasil e no exterior, como a Ciência Política e a Administração Pública.

Reflete-se sobre as Políticas Públicas no Brasil, compreendendo elementos que contribuíram para que os conceitos, desenvolvidos em outros contextos nacionais sob diferentes locais e distintos sistemas políticos, pudessem assim ser abordados para esclarecer a produção de políticas públicas no Brasil.

Há várias concepções que analisam o significado do termo “políticas públicas” desde sua origem nos estudos de Harold Lasswell (1951) nos Estados Unidos, passando pela breve definição proposta por Thomas Dye (1975). Ao longo do tempo, foi-se reafirmado por diferentes autores que descrevem políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1975, p.2).

Em alusão às diversas definições existentes sobre o termo, os autores Smith e Larimer (2009) afirmam que:

Não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido” (SMITH, LARIMER, 2009, p.4)

Outro fator primordial da definição proposta por Dye (1975) é que as políticas públicas mantêm a escolha, por parte do governo, de fazer algo ou não. Para

Theodoulou (1995), um dos pontos mais importantes na definição de uma política pública é que seja capaz de diferenciara ação da intenção. Portanto, demonstrar a diferença entre aquilo que os governos propõem ou pretendem fazer e o que realmente fazem.

Quando o termo *políticas públicas* é proferido, reporta-se a um conceito amplo nas Ciências Políticas. Entretanto, a partir da metade do século XX, a produção acadêmica norte-americana e europeia se dedicaram aos estudos que tinham a finalidade de analisar e explicar o papel do Estado, em quê suas instituições administrativas afetam e regulam diversos aspectos da vida em sociedade (SECCHI, 2017; ALMEIDA, GOMES, 2018).

De modo geral, as políticas públicas são atravessadas pelos campos da Economia, Administração, do Direito e das Ciências Sociais, que são representados em políticas econômicas, políticas externas (relações exteriores), políticas administrativas e tantas outras com referência nas ações do Estado (FARIA 2003).

As políticas públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as sociais. Elas são organizadas em políticas públicas setoriais como, por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte, segurança, entre outros.

Para compreender melhor as políticas públicas no Brasil, é relevante o resgate histórico. Há autores renomados como Melo (1999), Faria (2003), Souza (2007), Arretche (2003), Farah (2011) fundamentados na literatura internacional, que apontam para o surgimento do campo de políticas públicas como um espaço da ciência política nos Estados Unidos; na intenção de pontuar suas semelhanças e suas diferenças em relação ao caso brasileiro.

Objetivando uma melhor compreensão do surgimento e crescimento do estudo das políticas públicas, Faria (2003) reflete:

Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir os tatus privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. (FARIA,2003, p.22).

Conforme o trecho acima, dois aspectos importantes devem ser destacados: o primeiro é a defesa do surgimento das políticas públicas como espaço da Ciência Política, que priorizava o processo de formação dessas políticas. Essas duas particularidades são essenciais para o entendimento do advento do campo e da relação entre Ciência Política e Administração Pública no Brasil. Assim, entende-se a inclusão de uma variedade de disciplinas como: Ciência Política, Administração Pública, Direito, Sociologia, Economia, Psicologia, entre outras (FARIA 2003; SOUZA, 2007).

Verificam-se dois cenários e momentos distintos (nacional e internacional), como esclarece Celina Souza:

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. (SOUZA, 2007, p.66-67).

É pertinente elucidar sobre o Estado em detrimento do foco na produção de política, ou seja, essa diferença parece residir no próprio desenvolvimento das áreas de Ciência Política e Administração Pública no Brasil.

Para Farah (2011), o desenvolvimento da administração pública nos Estados Unidos foi marcado pela eminência de origem em relação à ciência política e pela tensão entre nova ciência, a administração e a ciência mãe, da qual se originara.

A referida autora esclarece que, com o passar do tempo, foi desenvolvida a área de administração pública, tornando-se cada vez mais interdisciplinar com outras áreas como a economia e o direito. No entanto, essa aproximação foi perdendo espaço até nos meados dos anos 60, ocasião em que Ciência Política e Administração Pública tomaram rumos diferentes (FARAH, 2011).

Assim, evidencia-se que a Ciência Política trata de perceber as formas de acesso ao Estado, o processo de exposição de agenda e de formulação de políticas, assim como a relação entre as instituições e os protagonistas nesse processo.

Por seu turno, a Administração Pública passou a ser compreendida como o momento técnico de execução automática, resultante do processo político. Essa separação entre Ciência Política e Administração Pública pode ser encontrada e claramente identificada no artigo “Políticas Públicas: Definição, evolução e o caso brasileiro na política social”, em que Fernandes (2007) defende a ideia de que as

políticas públicas se expressam através de duas ópticas que se complementam: uma vertente administrativa e técnica; e outra política. Conforme o autor:

Costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizadas como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto, do aspecto 'político' propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório. (FERNANDES,2007, p.203).

No que se refere ao Brasil, Melo (1999) admite que, embora nas últimas duas décadas, tenha-se passado por um período de crescimento de reflexões dedicadas ao campo de políticas públicas, o campo ainda é bastante principiante. Logo, está se findando um grande desmembramento organizacional e temático, tendo uma institucionalização ainda instável. Segundo Farah (2011):

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as "novas políticas públicas", de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública. (FARAH,2011, p.32).

Perceber a valorização e a consolidação das políticas públicas no Brasil está diretamente vinculado aos processos de descentralização e de gerenciamento, típicos da Reforma Administrativa ocorrida no Brasil em meados nos anos 1990.

No mundo contemporâneo, ainda há sujeitos que não compreendem a importância das políticas públicas no desenvolvimento de um estado. As políticas públicas condizem com os direitos garantidos constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e pelos poderes públicos (FARIA 2003; SOUZA,2007; FARAH, 2011).

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Oliveira (2006), a Reforma do Estado contribuiu para o

estabelecimento e a ampliação das carreiras públicas, em especial em políticas públicas, abertura de cursos de graduação e pós-graduação, assim como a inclusão de disciplinas em áreas relacionadas, ampliando os cenários desse recente campo do conhecimento.

O final do período da Ditadura Militar foi marcado por fortes mudanças institucionais e de redefinição de papéis. Nessa estrutura, houve uma redefinição do papel e das funções do Estado, bem diferente entre o período de 1970 e 1980, que foi centralizador. Essa reforma, no período dos anos 1990, parte da concepção de que o Estado compreendido como o executivo federal não poderia dominar os conflitos sociais de um país com importantes desigualdades sociais e econômicas. Assim, Oliveira afirma:

Neste sentido, a defesa do Estado Mínimo se legitima na ideia de limitar qualquer possibilidade de interferência na liberdade dos indivíduos, devendo o Estado proteger fundamentalmente a liberdade e a propriedade individual, com primazia, sobretudo da esfera econômica. A esta teoria alia-se ainda a ideia de incapacidade dos governos democráticos em dominarem os conflitos sociais iminentes de uma sociedade desigual e complexa, dando legitimidade à suposta necessidade de limitar a intervenção estatal. É, em meio a esta conjuntura que a complexificação das relações entre Estado e Sociedade coloca um novo patamar na discussão político-societária e na elaboração de políticas públicas, sobretudo a partir da emergência de uma perspectiva estratégica que prima pela sustentabilidade do desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2006, p.14)

Outro ponto de vista importante está associado à gestão das políticas públicas orientadas pela análise técnica e estratégica. A administração pública passa por uma organização interna, que forma novos quadros com propósitos que acarretam tanto no aspecto democrático e cidadão, a questão estratégica e econômica, quanto na questão da dissociação das relações entre Sociedade e Estado: formulação, efetivação e avaliação das políticas públicas.

A Reforma do Estado contempla transformações que se dão nas suas relações com a sociedade, na configuração de seu aparelho e das suas práticas de gestão. Ela tem, assim, pelo menos quatro dimensões importantes: a cidadania, a democracia, a governabilidade e a governança. (COSTA, 2009, p.5)

Diante do trecho citado, compreende-se como a Reforma do Estado contribuiu para a construção e a formação do campo de políticas públicas. A

governabilidade e a governança estão ligadas diretamente ao Estado em ação, ou seja, a forma como o Estado se posiciona e produz políticas públicas.

Arretche (2003) esclarece que as transformações ocorridas na sociedade brasileira, após 1988, despertaram o interesse pela área de políticas públicas, no que diz respeito à centralização e à descentralização e nas propostas de reforma do Estado.

Diante disto, Souza (2007) afirma que a curiosidade e o interesse pela temática se multiplicam. No entanto, Melo (1999), ao buscar mapear os estudos de políticas públicas, indica uma situação importante: imensa relação entre os estudos de políticas públicas com o regime político, as instituições.

No mesmo sentido, Melo (1999) ainda ressalta que os estudos das políticas públicas podem ser divididos em dois momentos: no primeiro, com as transformações das políticas sociais e o parecer ao regime autoritário sobre a política social. No segundo, após o ano de 1988, quando houve um debate referente às questões mais administrativas, como o estudo de impactos e estruturas (MELO, 1999; SOUZA, 2007; COSTA, 2009).

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: POLÍTICAS SOCIAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.

Celina Souza (2007), assim como Farah (2011), trata do processo da pós-socialização brasileira e suas transformações institucionais como fator principal do crescimento do campo das políticas públicas, ao esclarecer que:

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais resultou em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas (SOUZA, 2007, p.70).

No final dos anos 90, Marta Arretche atenta para o fato de haver grandes mudanças em curso na estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro. A mesma salienta que:

À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social— educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular — estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo. (ARRETCHE, 1999, p.01).

O abalo dessas transformações como as políticas sociais e especificamente nas políticas de saúde e educação, os acontecimentos do processo de descentralização e do próprio federalismo, modificaram a agenda de pesquisa em políticas públicas.

Por meio de uma metáfora, considerando uma árvore, Secchi (2017, p.8) explanou sobre políticas públicas. “As árvores entendidas como macro política; a raiz, o tronco e os galhos entendidos como as políticas de nível intermediário; e as folhas e os frutos entendidos como as políticas operacionais”. Neste sentido, entende-se que, a cada nível da política pública, há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes. Exemplificam-se políticas públicas no ensino superior, da seguinte forma:

Uma política pública estruturante dirigida para o enfrentamento de um problema público: a necessidade de formação técnico-científico dos brasileiros. [...] o governo pode ter várias políticas de nível intermediário, por exemplo, a política de expansão da oferta pública, uma política para a garantia da qualidade da oferta, por exemplo, o ENADE exame nacional de desempenho do estudante, avaliação dos cursos de graduação, e uma política de regulamentação da oferta. Podendo ser destrinchada em várias políticas públicas, tais como: REUNI¹, PROUNI, FIES, UNABERTA (SECCHI, 2017, p.07).

No entanto, na tentativa de compreender as políticas públicas, independente do grau de análise ou operacionalização, o sentido maior das políticas públicas é o enfrentamento para resolver um problema público.

¹ Reuni: expansão da oferta de cursos em universidades federais; Prouni: concessão de bolsas para alunos estudarem gratuitamente em universidades particulares; Fies: financiamento estudantil; Uniaberta: ampliação da oferta pública de ensino à distância. (HADDAD, 2011).

Com o advento dos Orçamentos Participativos, pós-institucionalização de Conselhos de áreas setoriais no período de 1990, abriu-se uma agenda que mantém em debate na literatura o campo de políticas públicas.

A ampliação do campo e dos estudos sobre políticas públicas aconteceu a partir do ano de 2010, houve um crescimento por meio das pesquisas realizadas em diferentes áreas disciplinares. Se por um lado, essa peculiaridade permite múltiplos olhares sobre um fato extremamente complexo; por outro lado, pode levar à especialização dos estudos no interior de cada área setorial e ao esfacelamento do conhecimento produzido no país.

Ao permitir esse debate multidisciplinar, faz-se necessária uma reflexão sobre o campo de forma ainda única no país e o estabelecimento de um diálogo entre pesquisadores ligados às diferentes disciplinas, condição essencial para o desenvolvimento do campo nas próximas décadas.

Nos últimos anos, houve o desenvolvimento dos estudos no campo e investigações focadas em etapas específicas do processo de produção de políticas. Os estudos de formação de agenda e formulação de políticas têm experimentado forte ampliação na última década, sobretudo em teses e dissertações realizadas em diferentes instituições de ensino superior e programas de Pós-Graduação (CAPELLA, SOARES, BRASIL, 2014; SECCHI, 2017).

Neste sentido, os estudos sobre implementação foram objeto de investigações que procuraram oferecer novas explicações sobre esse processo, seja em relação ao debate teórico, seja por meio de reflexões a respeito da prática da implementação no Brasil (FARIA, 2003).

O período recente também registra contribuições importantes sobre a avaliação de políticas envolvendo tanto a dimensão conceitual quanto a prática da avaliação de programas sociais, monitoramento de ações, construção e utilização de indicadores sociais produziram (JANNUZZI, 2009).

Nessa perspectiva, nota-se ser um campo que tem crescido, em função das profundas transformações das ações governamentais nas últimas décadas. Esse crescimento no campo da pesquisa e também na prática profissional dentro do Estado tem colocado o campo de políticas públicas em destaque, quer nos principais eventos acadêmicos das áreas próximas, como a ciência política e a administração pública ou quer na criação de eventos próprios, específicos da área de políticas públicas.

O advento e o crescimento de cursos de graduação e pós-graduação no campo em estudo no presente material, no território brasileiro, vêm se fortalecendo com transformações, atualizações e surgimento de novos profissionais e pesquisadores, novas parcerias nacionais e internacionais entre instituições de ensino e associações profissionais inseridas em uma lógica multidisciplinar, característica do campo. Logo, os estudos sobre políticas públicas têm se espalhado nos mais diversos campos do conhecimento, em distintos departamentos de diferentes instituições de ensino do país (ARRETCHE,1999; FARIA,2003; JANNUZZI, 2009; CAPELLA, SOARES, BRASIL, 2014; SECCHI, 2017).

3.3.1 Pesquisa no Portal Scielo

Realizou-se busca nas bases de dados: Scientific Electronic Library Online – SCIELO, Google Acadêmico, Repositório da Universidade Federal da Bahia e Repositório da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Sendo assim, considerando os descritores listados pelo seguinte cruzamento: “administração pública e gestão e fiscalização de contratos” e/ou “fiscalização de contratos administrativos e gestão pública”.

3.3.2 Descrição dos achados nos portais

Na busca dos artigos científicos no portal Scielo, percebe-se que ainda é tímido o quantitativo de publicação sobre esse tema, assim foram encontrados cinco artigos científicos em que foram lidos os títulos e resumos, atendendo os descritores listados pelo cruzamento mencionado acima.

Os artigos que contribuíram para a pesquisa foram publicados entre o ano de 2017 a 2019. Os cinco artigos encontrados são bem significativos para este trabalho aqui apresentado.

O primeiro estudo, de Santos (2017), apontou a importância de uma reflexão sobre o ato de fiscalizar e gerir o recurso público: não somente os responsáveis por dinheiro e valores públicos alcançados pela fiscalização dos Tribunais de Conta, mas

também aqueles que deram causa de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

O segundo estudo, de Rodrigues (2017), mostrou a especificação das atividades de fiscalização e da gestão em todo o processo de contratação de uma obra de engenharia, abordando as características e peculiaridades dessa espécie de contrato.

O terceiro estudo, de Marinho e autores (2018), apresentou a existência de fragilidades no processo de fiscalização evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências dos agentes públicos designados a monitorar os contratos de serviços terceirizados na universidade pesquisada.

O quarto estudo, de Marinho e autores (2018), atribuiu ao fiscal a responsabilidade pelo acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, mas caberia o gestor preparar, coordenar, acompanhar e concluir os atos de contrato, fazendo um trabalho articulado de ambos representa um ganho para a gestão pública.

O quinto estudo, de Kinczeski e autores (2018), revelou serem processos e práticas passíveis de serem mimetizadas pela Universidade, no intuito de aperfeiçoar os seus de gestão de contratos terceirizados. Principalmente porque está inserida em um ambiente de incertezas com a redução de investimentos do governo federal, a concorrência com as IES privadas.

Na base de dados do Google acadêmico foram encontradas seis publicações que foram relevantes para a pesquisa.

O primeiro estudo, de Pereira (2017), denotou a tarefa de gerenciar e fiscalizar contratos, que se constitui como uma tarefa árdua que exige capacitação e comprometimento dos servidores designados a exercê-las. A inobservância de irregularidades na execução contratual pode trazer prejuízos à Administração.

O segundo estudo, de Silva e autores (2017), desvendou quanto é importante para melhorar a gestão e fiscalização de contratos administrativos na busca do melhor emprego do recurso público, dando destaque à atuação das duas figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, quais sejam, os agentes públicos com atribuição de gestor e de fiscal de contratos.

O terceiro estudo, de Sposito (2017), ressaltou em analisar uma das ferramentas criada na nossa Lei de Licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) que se utilizada dentro dos princípios norteadores da administração pública brasileira (art. 37 caput da CF), poderá ser uma das maiores armas que o gestor público utilizará para combater a ineficiência do serviço público brasileiro.

O quarto estudo, de Martins (2018), apontou que para a Administração Pública uma boa gestão e fiscalização dos contratos garantirão, além da qualidade na execução contratual, a economia, evitando inclusive possíveis danos ao erário, afirmando assim a manutenção do princípio da eficiência de observância obrigatória e essencial à Administração Pública, garantindo a eficácia das contratações.

O quinto estudo, de Taveira e autores (2018), demonstrou importância de se fazer uma excelente gestão e fiscalização, com o intuito de evitar prejuízos, bem como, futuros problemas para a administração e para o servidor público.

O sexto estudo, de Mota (2017), uma Dissertação do Mestrado Profissional (UFBA), apontou que há ainda muito a ser aprimorado e que se acredita que esse processo pode se tornar numa sequência de ações positivas, na medida em que, conscientes da importância da função, os fiscais busquem por maior conhecimento e atualização das legislações que regem as contratações públicas, e os gestores intensifiquem esforços no incentivo a essa qualificação.

No ENAP, foram localizados dois estudos referentes à temática, que cooperaram para a pesquisa.

O primeiro estudo, de Barral (2018), expôs um olhar sobre a gestão e fiscalização de contratos administrativos, dando destaque à atuação das duas figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, quais sejam os agentes públicos com atribuição de gestor e de fiscal de contratos. Como visto, o acompanhamento e a fiscalização dos contratos é o mecanismo conferido à Administração Pública para assegurar que o objeto contratado será entregue na quantidade, qualidade e tempo devido.

O segundo estudo, de Santos (2018), salientou a constatação de que as atribuições do fiscal estão focadas na ótica do Estado Gerencial na prevenção de vícios e no papel de fornecedor de informações gerenciais para que o gestor tome decisões mais bem embasadas.

Diante dos estudos apresentados, evidencia-se que a própria Lei de Licitações n. 8.666/93 traz o poder dever da Administração de fiscalizar e gerir seus contratos, um tema nada inovador, já que a sua previsibilidade já foi apresentada diversas vezes por outras normas, por exemplo, a Lei n.4.320/1964, o Decreto Lei n.200/1967, Decreto n. 2.271/1997.

No primeiro momento, a fase inicial da fiscalização destes contratos é designada para a execução da fiscalização, o fiscal de contratos e sua importância na hora de designar os Fiscais dos contratos, pois este servidor deverá ter um conhecimento extenso da legislação de licitações e contratos administrativos e ainda terá que aprofundar mais o exercício de suas funções de fiscais.

Por meio dos artigos lidos referentes à temática aqui trabalhada, fica evidente a necessidade de uma fiscalização contratual que seja precisa, imediata e eficiente, qualidades que se afastadas comprometem seriamente o contrato e acarretam sérios danos ao erário, difíceis de reparar, prejuízos volumosos, tal a falta de comprometimento para a própria Administração. São situações que podem ser constrangedoras para a própria Administração, caso sejam noticiadas na imprensa a má administração do dinheiro público e as falhas por falta de cautela, o que lesa e desrespeita o bem público. Prova que deve haver uma extrema necessidade da presença de Órgãos de controle externo e interno para auditar os atos e resultados decorrentes destes contratos firmados.

4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante dos objetivos propostos nesta dissertação, são relevantes algumas premissas relativas à Administração Pública, em especial, descrever seu conceito e seus princípios, pois é a base para a discussão que se pretende discorrer, uma vez que para tratar de licitações e contratos, perpassa-se pela administração pública.

Antes de abordar como funciona o processo de licitação e a gestão da fiscalização da execução dos contratos administrativos, deve-se buscar entender o que é a Administração Pública e quais são os princípios que a norteiam e isto será apresentado nesta sessão.

4.1 Conceito de Administração Pública.

Várias obras nos levam a mostrar o conceito sobre Administração Pública, apresentando atributos importantes no desenvolvimento da administração pública no Brasil, ao caracterizar as mudanças que ocorreram nos ordenamentos e a postura que envolve a gestão e gestores públicos.

Para Meirelles (1994, p. 55), o estudo da Administração Pública, em geral, “compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados”.

No mesmo aspecto, Meirelles (2001) utiliza a grafia da palavra para distinguir os sentidos. Sugere que o termo Administração Pública seja escrito com letras maiúsculas quando fizer referência às entidades e aos órgãos administrativos; e, com letras minúsculas, quando fizer referência às funções ou às atividades administrativas.

Devido à amplitude de seu campo de atuação, o termo Administração Pública carrega diferenciações em sua conceituação, de acordo com a especificidade que se pretende apresentar em determinada situação.

Em sentido específico, compreende-se a Administração Pública como o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que desempenham a função administrativa do Estado. Segundo Paludo (2012), o sentido amplo compreende tanto

o governo (responsável por tomar as decisões políticas, a estrutura administrativa) quanto a administração - que executa essas decisões.

Já em sentido restrito, compreendem apenas as funções administrativas relacionadas à execução dos programas de governo, à prestação de serviços e às demais atividades.

A expressão administração pública é tratada e diferenciada em abstrato/orgânico/formal – em sua essência, relacionada aos órgãos da Administração Pública e pelos termos, objetivo/material/funcional – em sua essência, relacionada às atividades executadas pela administração (MEIRELLES, 2001).

A supramencionada autora traz uma diferenciação desses dois termos e destaca a respeito:

Normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal, no qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses agentes. (MEIRELLES, 2001, p. 59).

Por sua vez, Pessoa (2003) expõe que a Administração Pública, em seu sentido orgânico ou subjetivo, designa a estruturação e a organização dos órgãos, repartições, unidades e entidades públicas.

Adotando o critério subjetivo ou orgânico, Cretella Júnior (1966) lembra que a “administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado”. (CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 24).

Ao conceituar o sentido imaterial, o autor engloba a estrutura administrativa e o conjunto de órgãos da administração. Isto é, são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio de seus agentes, cujas atuações são imputadas às pessoas jurídicas a que pertencem que são utilizados para atender a sociedade na execução das funções administrativas.

O sentido subjetivo/formal/orgânico, discutido por Paludo (2012), destaca que:

Corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criado para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos. O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes. (PALUDO, 2012, p. 21-22).

Tomada pelo sentido objetivo ou material, a Administração Pública designa as próprias atividades administrativas do Estado. Sobre isso, Cretella Júnior (1966) destaca que, ao se decidir pelo critério objetivo, considera-se "a administração como a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato" (CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 24).

Em relação às atividades realizadas pela administração para o atendimento aos cidadãos, percebe-se que é a sua função administrativa, bem como são as atividades inerentes a sua própria existência. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 10), são designadas como "o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, ou comum, numa coletividade ou organização estatal".

Paludo (2012) escreve-se:

À função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, inclui-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto as desempenhadas pelos órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução). Insere-se nesse contexto tanto a prestação dos serviços públicos, como a intervenção no domínio econômico e o exercício do Poder de Polícia, e, ainda, o fomento e incentivo às atividades em geral de interesse ou de utilidade pública. (PALUDO, 2012, p. 23).

A função administrativa é responsável por atender aos interesses do Estado. Então, esclarece o autor:

Consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisáveis pelo Judiciário. (FIGUEREDO, 2004, p. 34).

A concepção desses autores até aqui referenciados leva a considerar a Administração Pública como o conjunto de todos os órgãos que executam os serviços (tutelados ou controlados) do Estado e que integram o seu aparelho administrativo e suas funções. Ou seja, não somente no sentido formal, por meio de seus órgãos, mas também como atividade, dadas as tarefas orientadas para a movimentação das engrenagens de funcionamento de governos.

Na Constituição Federal, em seu artigo 37, estão previstos os princípios da administração pública como: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade e da eficiência, que serão discutidos a seguir.

4.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Esse princípio é um fundamento do Estado democrático de direito, tendo por fim combater o poder arbitrário do Estado. Os conflitos devem ser resolvidos pela lei e não mais através da força.

O conceito esclarece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei. É um princípio que surge como um limite e uma garantia. E, ao mesmo tempo em que é um limite à atuação do Poder Público, porque só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia ao administrador, visto que devem ser cumpridas as exigências do Estado, caso estejam previstas na lei. Se estas exigências não estiverem de acordo com a lei, serão inválidas, portanto, estarão sujeitas a um controle do Poder Judiciário (CARDOZO, 1999).

Para Cardozo (1999), o administrador público não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, tem que agir segundo a lei, apenas fazendo aquilo que a lei expressamente autoriza. Desse modo, está proibido de agir no silêncio.

Nesse sentido, a atividade administrativa deve estar baseada numa relação de subordinação com a lei. Administrar é a aplicar a lei de ofício. No campo do direito, o conceito “Lei” refere-se a todos os atos normativos primários que tenham o mesmo nível de eficácia da lei ordinária. Como, por exemplo: medidas provisórias, resoluções e decretos legislativos (CARDOZO, 1999).

“A administração, ao impor unilateralmente as obrigações aos administrados por meio de atos infralegais, deverá fazer dentro dos limites estabelecidos por aquela lei à qual pretendem dar execução”. “Compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (art. 84, IV, da CF/1988). “Cabe ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa” (art. 49, V, da CF/1988).

Compreende-se que o princípio da legalidade significa que a administração pública está sujeita aos princípios legais, ou seja, às leis ou às normas administrativas contidas na Constituição Federal de 1988. No entanto, apenas é possível fazer o que a lei autoriza. Quando a administração pública se desvia da legalidade, em consequência, é exposta a sua responsabilidade civil e criminal, conforme o caso (CARDOZO, 1999).

Como é possível ver, o princípio da legalidade expressa que o administrador público deve sempre proceder, em uma licitação, conforme as regras estabelecidas e jamais de forma diferente.

4.3 PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE

A Administração deve manter-se em uma posição de neutralidade em relação aos administrados, ficando proibida de estabelecer discriminações gratuitas. Nesse aspecto, apenas pode fazer discriminações que se justifiquem em razão do interesse coletivo, pois as gratuitas caracterizam abuso do poder e desvio da finalidade, que são espécies do gênero ilegalidade.

Quanto à impessoalidade, são elencados cinco aspectos: para ingressar na administração pública; na contratação de serviços ou aquisição de bens; na liquidação de seus débitos; na teoria do órgão; e na publicidade nos meios de comunicação de atos do governo.

No 1º aspecto: **impessoalidade para ingressar na administração pública**, o administrador não pode contratar quem quiser, mas somente quem for aprovado no concurso público, respeitando a ordem de classificação. O concurso pode trazer discriminações, mas não gratuitas, devendo assim estar relacionadas à natureza do cargo. No 2º: **impessoalidade na contratação de serviços ou aquisição de bens**, o administrador só poderá contratar através de licitação. O edital de licitação pode trazer discriminações, mas não gratuitas. No 3º: **impessoalidade na liquidação de seus débitos**, a administração tem que respeitar a ordem cronológica de apresentação dos precatórios para evitar privilégios. Se for quebrada a ordem, pode gerar sequestro de verbas públicas, crime de responsabilidade e intervenção federal (Art. 100 da CF/88).

Por sua vez, no 4º aspecto: **teoria do órgão** atribui-se a responsabilidade pelos danos causados a terceiros, em vista de atos administrativos, não ao agente que o praticou, mas à pessoa jurídica por ela representada (Art.37, §6º da CF/88). No 5º: **publicidade nos meios de comunicação de atos do governo** é necessário ser impessoal em razão dos interesses do Poder Público que representa quando atua. Tal publicidade é uma obrigação imposta ao administrador, não tendo nenhuma relação com a propaganda eleitoral gratuita (Art. 37, §1º da CF/88). Esse princípio aborda tanto a atuação impessoal, que objetiva a satisfação do interesse coletivo, quanto à própria administração pública. Isto é, impõe ao gestor público que apenas pratique o ato para o seu objetivo legal, vedando qualquer prática de ato administrativo sem interesse público ou vantagem para a gestão.

Entende-se que esse princípio determina ao administrador público a obrigação de somente praticar atos para o seu fim legal, não devendo buscar a realização de fins pessoais.

4.4 PRINCÍPIOS DA MORALIDADE

A administração deve atuar com moralidade, ou seja, de acordo com a lei. Tendo como princípio integrar o conceito da legalidade, decorre a conclusão de que o ato imoral é o ato ilegal, ato inconstitucional, portanto, o ato administrativo estará sujeito a um controle do Poder Judiciário.

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e ônus de sucumbência. (Art. 5º, LXXIII da CF).

Tendo em vista que apenas se anula o que é ilegal, confirma-se a ideia de que o ato imoral é o ato ilegal. São exemplos de imoralidade administrativa: a) a utilização em obra ou serviço particular, de veículos, materiais ou equipamentos públicos. O que significa atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/92). É possível exemplificar este ato por meio de matéria vinculada em mídia no G1 Tocantins, com publicação no dia 28 de

novembro de 2017: “O ex-governador do Tocantins foi condenado à perda da função pública e devolver mais de R\$ 25 milhões que teriam sido desviados da saúde do estado”, onde se vê que “A condenação é por improbidade administrativa”.

Outro exemplo de imoralidade administrativa que carece ser pontuado: b) aquisição permuta ou locação de bem, ou serviço por preço superior ao do mercado, ou seja, atos de improbidade administrativa que importem em prejuízo ao erário (Art. 10 da Lei nº 8.429/92). Em relação aos prejuízos ao erário, verificam-se inúmeras ocorrências deste nível em matéria veiculada em mídia, como no caso na cidade de Carmolândia - TO, no jornal on-line AF Notícias, do dia 26 de fevereiro de 2020: “Prefeito é afastado do cargo suspeito de utilizar maquinários e funcionários na obra de sua casa”, ou seja, uma notícia de improbidade administrativa.

(Ainda convém citar: c) Fraude à licitude de concurso público, ou seja, ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração (Art. 11 da Lei nº 8.429/92); e: d) é crime de responsabilidade o ato do Presidente da República que atente contra a Constituição Federal, especialmente contra probidade administrativa (Art. 85, V da CF/88).

Desse modo, sanções podem ser aplicadas aos agentes públicos que pratiquem atos imorais, “os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário (cofres públicos), na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Art.37, §4 da CF/88).

Essas sanções podem ser aplicadas simultaneamente, precedendo de instrumentos que apurem as irregularidades praticadas pelo servidor, ou seja, de processo administrativo disciplinar ou sindicância, garantindo o contraditório e a ampla defesa.

A Lei nº 8.429/92, art. 12, inciso I, prenuncia a hipótese dos atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito: a) Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) Ressarcimento do ano, quando houver; c) Perda da função pública; d) Suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos; e) Pagamento de multa de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial; f) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazos de que vão de 3 (três) a 10 (dez) anos.

Trata-se de obedecer não somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, ou seja, o administrador público precisa seguir alguns padrões éticos. Portanto, a moralidade administrativa, sua legalidade e adequação aos demais princípios possuem pressupostos que, quando não seguidos, tornam a atividade pública ilegítima. Sendo assim, o gestor público que agir de forma contrária descumprirá tanto a moralidade como também o princípio da legalidade. (CARDOZO, 1999)

Ao administrador, cabe o dever de não apenas cumprir a lei formalmente, mas cumprir significativamente, procurando sempre o melhor resultado para a Administração.

4.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A Administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo, ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Art. 5º, XXXIII da CF).

Nesse aspecto, o prazo para que as informações sejam prestadas é de 15 dias (Lei nº 9.051/95). “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observadas o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (art. 37, §3º, II da CF).

Há exceções ao princípio da publicidade. Tendo em vista que algumas informações deverão permanecer em sigilo, conclui-se que o princípio da publicidade não é absoluto. Há informações que comprometem o direito à intimidade das pessoas (art. 37, §3º, II da CF): “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (art. 5º, X da CF). Assim, informações de interesse

particular ou coletivo quando imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado também devem ser sigilosas (Art. 5º, XXXIII da CF).

No mesmo sentido, listam-se as garantias contra a negativa injustificada de oferecimento pelo Poder Público: **Habeas data**: tem cabimento quando a informação negada injustificadamente é personalíssima (a respeito do requerente). Toda informação a respeito do cidadão é de seu interesse particular, mas nem toda informação de interesse particular do cidadão diz respeito a outros. **Mandado de segurança**: tem cabimento quando a informação negada injustificadamente é de interesse privado do cidadão ou coletivo, ou geral.

A negativa de publicidade aos atos oficiais caracteriza improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública (Art. 11, IV da Lei nº 8.429/92).

Assim, o não oferecimento de certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei, gera como consequência a caracterização de crime de responsabilidade do prefeito (art. 1º, XV do Decreto-Lei nº 201/67 – dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras providências).

Cientifica-se que todas as divulgações oficiais dos atos para o conhecimento público e todos os atos administrativos devem ser publicadas, ficando apenas em sigilo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração.

4.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços com a economia de despesas. Binômio quer dizer qualidade nos serviços mais, racionalidade de gastos. É relevante considerar que, mesmo antes da inclusão deste princípio na Constituição com a Emenda Constitucional nº 19/98, a Administração já tinha a obrigação de ser eficiente na prestação de serviços. São exemplos a Lei nº 8.078/90 e a Lei nº 8.987/95. Esse princípio apresenta dupla necessidade: primeiro, relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados; segundo, quanto

ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação de serviços públicos.

A eficiência exige resultados positivos para o serviço público e um atendimento satisfatório em tempo razoável.

Segundo Aurélio (2002), o termo eficiência significa realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade. Etimologia (origem da palavra **eficiência**). Do latim *efficientiae*. Portanto, qualquer gestor público e/ou servidor público deve tomar tais ações como meta na realização do trabalho. No entanto, muitas vezes não é isto que se vê na prestação dos serviços públicos ligados em especial à administração.

Desta forma, seguir a legalidade e cumpri-la na expressão da Lei seria o mínimo que um gestor deveria fazer em sua gestão com legalidade e moralidade. Caso a lei fosse cumprida, não haveria nenhuma penalidade aos servidores pelo não cumprimento da legalidade, atendendo às necessidades da comunidade.

5. LICITAÇÕES E CONTRATOS

Nesta sessão, será apresentada a definição de licitações, que é a exigência legal a ser observada na contratação do Poder Público; seus objetivos e obrigatoriedade; e os casos que dispensam ou simplesmente não exigem a instauração do processo licitatório. Dessa forma, é abordada a gestão da fiscalização de contratos a partir dos princípios da administração pública.

Como licitação, entende-se o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (BRASIL, TCU, 2010).

Para Meirelles (2010, p.281), um “procedimento administrativo” prévio à contratação visa escolher a “proposta mais vantajosa” para a Administração, com base em parâmetros antecipadamente definidos.

A licitação não será sigilosa, exceto quanto ao conteúdo das propostas até serem conhecidas. São públicos e acessíveis, aos cidadãos, atos do respectivo processo. Será efetuada sempre no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público devidamente justificado (MEIRELLES, 2010).

5.1 NOÇÕES GERAIS DA LICITAÇÃO

Alguns questionamentos devem ser feitos para melhor compreender o processo licitatório. Perguntas simples, tais como: o que licitar? Por que licitar? Quem deve licitar? E como licitar? Com base na CF (1988) e na Lei nº 8.666/93, as respostas aos questionamentos são descritas, visando explicitar cada item que compõe uma licitação.

Neste sentido, as seguintes perguntas e respostas são abordadas: **O que Licitar:** compra de bens, execução de obras, prestação de serviços, alienações e locações devem ser contratadas por meio de licitações públicas, exceto nos casos previstos na Lei nº 8.666/1993 e alterações posteriores; **Por que Licitar:** estabelece a Constituição Federal, artigo 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de licitar para Administração Pública. Sua finalidade é permitir que a Administração contrate aqueles

que reúnam as condições necessárias para satisfação do interesse público, levando em consideração especialmente, aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira da empresa licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto. O procedimento licitatório busca assegurar a todos os interessados, igualdade de condições no fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços para a Administração Pública; **Quem deve Licitar:** estão sujeitos à regra de licitar além dos órgãos integrantes da administração direta, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, a sociedade de economia mista, os fundos especiais e demais entidades contratados direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municipal; **Como Licitar:** uma vez definido o que se quer contratar, é necessário estimar o valor total do objeto, mediante realização da pesquisa de mercado. Deve ainda ser verificado se há a previsão de recursos orçamentários para o pagamento da despesa e se está em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Após apuração da estimativa, deve ser escolhida a modalidade de licitação adequada.

O processo licitatório deve ser regido pelos princípios constitucionais da isonomia; da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da igualdade; da probidade administrativa; da vinculação ao instrumento convocatório; do julgamento do objetivo e de outros correspondentes, se assim houver. (BRASIL, TCU, 2010).

Entrando na competência dos princípios da licitação, faz-se necessário conhecer um a um, expondo suas especificidades: **Princípio da Legalidade:** estão vinculados os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e nos princípios em vigor; **Princípios da Isonomia:** refere-se a dar tratamento igual a todos os interessados, ou seja, é a condição essencial para garantir a competição em todos os procedimentos licitatórios; **Princípio da Impessoalidade:** obriga a administração a observar, nas decisões, os critérios, os objetivos previamente estabelecidos, a discricionariedade e o subjetivismo na condução do procedimento de licitação; **Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa:** adverte que a conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração; **da Publicidade:** qualquer pessoa interessada deve ter acesso às licitações públicas e às condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação; **Princípio da Vinculação ao**

Instrumento Convocatório: determina que a Administração e o licitante devem observar as normas e as condições estabelecidas no ato convocatório; **Princípio do Julgamento Objetivo:** o Administrador deve observar os critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Isso afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração; **Princípio da Celeridade:** é uma das diretrizes a serem observadas em licitações na modalidade do pregão, com intuito de simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no período da sessão; **Princípio da Competição:** conduz o gestor a buscar sempre o número de competidores interessados no objeto licitado. No entanto, a lei de licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam de alguma forma admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

5.2 RESPONSÁVEIS PELA LICITAÇÃO

Os agentes públicos são responsáveis pela licitação por ato administrativo próprio através de uma portaria para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

Para tanto, a Administração deve criar uma comissão de licitação, com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações públicas nas modalidades: concorrência, tomada de preço, convite e pregão.

5.3 MODALIDADES DA LICITAÇÃO

As modalidades são formas específicas de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos em lei. Além do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes: concorrência,

tomada de preço, convite e pregão. Observando a legalidade, conforme (BRASIL, TCU, 2010), a Concorrência acontece entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. O que cabe em todo caso de licitação e valor do objeto da contratação.

Dentre os procedimentos licitatórios sob a modalidade concorrência, a Lei nº 8.666/1993, Artigo 22, §1º, não prevê distinção entre cadastrados e não cadastrados nos registros cadastrais da Administração.

Para a completude em âmbito legal, há a Tomada de Preço, realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação devidamente cadastrado ou que atender todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas que comprovam possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. (BRASIL, TCU, 2010).

Portanto, deve-se realizar a pesquisa de mercado e publicar o resumo do edital no Diário Oficial da União, conforme ordenado no artigo 21, inciso I e V, §4º da Lei nº 8.666/1993. Ressalta-se que essa modalidade é não Convite, quando os valores de compras forem superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), de modo a notar o artigo 23, inciso II, alínea “b” e parágrafos do 1 ao 5 da Lei nº 8.666/1993.

Para proceder ao Convite, a Administração escolhe entre os possíveis interessados quem quer convidar, cadastrados ou não. A divulgação tem que ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em um lugar de ampla divulgação conforme a Lei de Licitações. (BRASIL, TCU, 2010).

Portanto, conforme a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 22, § 7º, ressalva-se que, não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção na licitação sob essa modalidade, impõe-se a repetição do ato, com convocação de outros possíveis interessados.

Na mesma perspectiva da legalidade, para ocorrer o Pregão, que é a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns, independe o valor estimado da contratação. Os licitantes apresentam propostas de preço por escrito e por lances que podem ser verbais ou na forma eletrônica. O que diferencia das demais modalidades em pregão é que a escolha da proposta deve ser feita antes da análise da

documentação, razão maior da celeridade que envolve o procedimento (BRASIL, TCU, 2010).

No entanto, com o Decreto nº 5.540/2005, artigo 4, foi adotada a forma eletrônica nos pregões, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

5.4 GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A fiscalização de contratos administrativos configura-se como uma prerrogativa da Administração Pública, na finalidade de garantir a consecução de seus objetivos sociais por meio da realização de contratos. A Lei nº 8.666/1993, que estabelece as regras de licitações e contratos, em seu art. 66, institui que os contratos devem ser cumpridos fielmente pelas partes em conformidade com as cláusulas firmadas e os demais mandamentos legais. Também estabelece, no art. 58, incisos III e IV, a obrigatoriedade da administração em fiscalizar a execução do contrato, e, em casos de inexecução ou falhas das contratantes, aplicarem sanções e penalidades.

Para isso, criou-se, por meio do art. 67, a figura do fiscal de contrato, servidor formalmente designado e representante da Administração, sendo responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização da execução do objeto contratual (BRASIL, 1993).

A princípio, na fase inicial da fiscalização desses contratos, devem-se saber quem será determinado e designado para a execução da fiscalização: o fiscal de contratos.

A gestão pode ser exercida por um servidor, por servidores e até mesmo por uma seção designada, que tratará de assuntos administrativos, pagamentos, incidentes, entre outros; é a própria Administração, o gerente, o Ordenador de despesas, já que este exara despesas e gera direito (Decreto-Lei nº 200/1967, art.80, §§1ºe 2º), é aquele “*que coloca a máquina para funcionar*”. E, por outro lado, o Fiscal é a pessoa que verifica se a “*máquina está funcionando bem*”, o encarregado da atividade de fiscalizar, vigiar e examinar. A função do fiscal será exercida apenas por um servidor designado, que representará a Administração especialmente para aquele contrato, ficando a cargo exclusivo de cobrar e acompanhar seu cumprimento,

conforme determina o Art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Logo, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente, designado para aquele contrato.

Durante a execução do contrato, o fiscal tem a incumbência de certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados.

5.5 FISCAL, GESTOR, PREPOSTO, TERCEIROS E AUDITORES

O fiscal de contratos tem a incumbência de certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados (REIS, 2015).

O gestor de contrato deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais e recusar o serviço.

Por sua vez, o terceiro corresponde à pessoa física ou jurídica contratada para auxiliar o fiscal na sua tarefa, conforme facultado pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993. A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à administração verificar se a complexidade do contrato exige a assistência desse terceiro.

O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, (...) o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública. [Acórdão 1930/2009 – TCU – Plenário]

Em continuidade, o preposto é o representante do contratado e deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração. É nomeado um preposto, mediante procuração, que irá falar pela empresa; receber as demandas e reclamações da Administração; acompanhar e fiscalizar a objeto; anotar ocorrências; tomar medidas para o saneamento de eventuais falhas; e solicitar, à Administração, providências a seu cargo.

A indicação de preposto é um dever do contratado, nos termos do Art.68, da Lei nº 8.666/1993: o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

Caso a Administração não concorde com a indicação de um determinado preposto, poderá recusá-lo, cabendo à contratada indicar outro.

Portanto, no que se refere aos auditores, a fiscalização de contrato se distingue da auditoria de contrato, esta consiste na verificação das ações dos gestores e fiscais de maneira a permitir a avaliação geral dos procedimentos implementados tanto do ponto de vista da qualidade de gestão e da fiscalização. (ALMEIDA,2009)

5.6 A NOMEAÇÃO DO GESTOR E DO FISCAL

5.6.1 Gestor do Contrato

O Gestor do Contrato é o servidor indicado e designado por autoridade competente, com capacidade técnica e gerencial. Obrigatoriamente, possui conhecimentos sobre o objeto da contratação para acompanhar a execução de contratos e de outros instrumentos hábeis, e para promover as medidas necessárias ao alcance do seu objeto e no interesse da Administração.

Para a nomeação do gestor de contrato e de seu substituto, é necessária a publicação de portaria que identificará o (s) contrato (s) sob sua responsabilidade. Tal profissional tem como suas atribuições: zelar pela observância dos termos constantes do edital, projeto básico ou equivalente, bem como dos contratos ou instrumentos hábeis de substituí-los, e seus eventuais aditamentos, de modo a garantir a qualidade dos produtos fornecidos e o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes; coordenar a atividade do Fiscal do Contrato, solicitando-lhe todas as informações que entender necessárias e adotando as devidas providências para as questões que venha a tomar conhecimento; manter registro de todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto contratado, inclusive o controle do saldo contratual. Deve também encaminhar para pagamento as faturas ou notas fiscais atestadas pelo Fiscal do Contrato; comunicar e justificar formalmente, à unidade demandante, quando da necessidade de: alteração contratual, para melhor adequar seus termos, qualitativa

ou quantitativamente, às necessidades do órgão, em especial ao observar que o saldo contratual restante será insuficiente para atender as expectativas de utilização; rescindir o instrumento de contrato, por perda do objeto ou conveniência da Administração; e abrir novos procedimentos licitatórios, desde que com antecedência mínima de 7 (sete) meses do término contratual, ou assim que for detectada a necessidade, em decorrência da inadequação ou insuficiência do atual para atender as expectativas do órgão ou em razão da impossibilidade de prorrogação do contrato, inclusive inabilitação da empresa que a impeça de contratar com a Administração (ALEXANDRINO,2004; BANDEIRA DE MELO,2005; JUSTEN FILHO, 2008).

O gestor de contrato deve comunicar à unidade de acompanhamento, com a anuência da unidade demandante, e com antecedência mínima de 4 (quatro) meses do término contratual, da necessidade de prorrogação contratual, quando legalmente prevista, apresentando para tanto as devidas justificativas; e submeter, à unidade de acompanhamento, para as providências cabíveis, pleitos da Contratada referentes a reajustes, repactuações e reequilíbrios, econômico financeiros.

Além disso, o gestor de contratos precisa elaborar documento, quando solicitado, acerca da capacidade técnica de fornecedores, executantes de obras e prestadores de serviços e submetê-lo à unidade de acompanhamento com vistas à expedição dos respectivos atestados os instrumentos correlatos; notificar formalmente a Contratada quando forem constatados inadimplementos contratuais, para, dentro de um prazo razoável, elaborar manifestação e solução do problema; e submeter os casos de inadimplementos contratuais à unidade de acompanhamento, mediante comunicação de ocorrência, sempre que, depois de notificada, a Contratada não apresentar solução satisfatória dentro do prazo, ou quando a frequência dos registros prejudique a consecução do objeto da contratação(VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

Na mesma intenção, deve ainda coordenar pesquisas mercadológicas, a serem executadas pelo Fiscal do Contrato, para verificar a economicidade dos preços praticados e atestar a compatibilidade com os preços de mercado, com vistas a monitorar periodicamente os custos de contratação e apoiar, sempre que solicitado, a unidade de acompanhamento por ocasião das prorrogações contratuais, repactuações, reajustes e reequilíbrios econômico-financeiros; encaminhar para conhecimento e providências da unidade demandante questões relevantes que, por motivos técnicos ou legais justificáveis, não puder solucionar; formalizar todo e

qualquer entendimento com a Contratada ou o seu preposto, assim como documentar por meio de atas as reuniões realizadas com os mesmos.

Havendo novo procedimento licitatório em curso, se houver possibilidade legal de prorrogação e o objeto contratado não puder ter descontinuidade de cobertura contratual, o Gestor do Contrato deverá comunicar interesse na prorrogação, observado o estabelecido na “alínea f”, expressando as eventuais ressalvas assim como a necessidade de previsão de rescisão contratual a qualquer tempo no interesse da Administração (SANTOS,2013).

A solicitação de que trata a “alínea k” deste item deverá ser atendida node 15 (quinze) dias úteis, quando não se tratar do caso previsto no parágrafo seguinte. Sempre que a antecedência mínima estipulada na “alínea f”², deste item não puder ser tendida, o Gestor do Contrato deverá justificar o atraso e providenciar a pesquisa mercado lógica de que trata a “alínea k”, em tempo hábil, sob pena de responsabilização a quem der causa.

Quando a unidade de acompanhamento for notificada da necessidade de prorrogação e receber a pesquisa mercadológica que comprove as condições vantajosas da prorrogação, com antecedência menor que 21 (vinte e um) dias corridos, a contar do término da vigência do contrato, a demanda somente será atendida com autorização prévia e expressa do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração (VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

5.7 FISCAL DO CONTRATO

O Fiscal é o representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Assim sendo, deve agir de forma proativa e preventiva, observar o cumprimento, pela Contratada, das regras previstas no instrumento contratual, buscar os resultados esperados no ajuste e trazer benefícios e economia.

A Lei nº 8.666/1993 não faz referência expressa ao perfil do fiscal do contrato. Todavia, em face da relevância do encargo, é importante que o servidor designado seja dotado decertas qualificações, tais como: gozar de boa reputação ética e

² Todas as alíneas referem-se à Lei nº8.666/1993.

profissional; possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado; não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar; não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo; ter sido responsabilizado por irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União; não ter sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro, na Lei nº 7.492/1986 e na Lei nº 8.429/1992 (VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

Assim sendo, a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por um representante da administração, designado por meio de portaria pela autoridade competente.

Segundo Santos (2013) o fiscal deverá adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento do ajuste, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. As decisões e as providências que ultrapassarem a sua competência deverão ser encaminhadas os seus superiores, em tempo hábil, para a adoção das medidas convenientes. A fiscalização de contratos está prevista nos artigos 58, inciso III, 66 e 67 da Lei nº 8.666, de 1993.

Foram considerados como exemplo de estudo os contratos efetuados pelo Ministério da Cultura em relação aos contratos administrativos firmados pelo MinC. Serão fiscalizados por servidores especialmente designados para tal atividade, os quais se incumbirão das atribuições arroladas e previstas no Manual de Fiscalização de Contratos.

O fiscal e seu substituto serão nomeados formalmente, por portaria que identificará o (s) contrato (s) sob sua responsabilidade, obrigatoriamente entre servidores que atuem diretamente no setor demandante do serviço ou produto contratado. Não deverá ser nomeado fiscal de contrato aquele que: exercer função incompatível com a fiscalização de contratos; e possuir relação de parentesco com a administração da empresa contratada (VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

Ao identificar alguma necessidade de treinamento específico para o exercício desta atribuição, o fiscal deverá solicitá-lo formalmente, bem como se for o caso, a disponibilização de outros técnicos, do órgão ou não, para auxiliá-lo, inclusive por meio de contratação de terceiro, cuja conveniência será objeto de análise e decisão da autoridade competente.

O fiscal de contrato tem responsabilidade administrativa/funcional, civil e penal sobre os atos que pratica, para evitar eventuais responsabilizações, o fiscal deverá observar a Lei, respeitar as normas procedimentais aplicáveis e o teor do contrato. Deve informar, à autoridade superior, qualquer registro de dificuldade ou impossibilidade para o cumprimento de suas obrigações, com identificação dos elementos impeditivos do exercício da atividade, além das providências e das sugestões que entender porventura cabíveis.

Ao Fiscal do Contrato, compete zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas, bem como pela qualidade dos produtos fornecidos e dos serviços prestados ao Ministério. Portanto, tem algumas atribuições a cumprir: O fiscal deve acompanhar fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas, bem como indicar as eventuais glosas das faturas; providenciar, quando for o caso, o recibo ou termo circunstanciado necessário ao recebimento do objeto do contrato; e enviá-lo ao Gestor do Contrato, no prazo de 2 (dois) dias úteis, para o pagamento do preço ajustado, conforme definido no instrumento de contrato (VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

Para que possa dirimir dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela Contratada, o servidor designado como Fiscal de Contrato deverá manter cópia dos seguintes documentos: termo contratual; todos os aditivos, se existentes; edital da licitação; especificação técnica, projeto básico ou termo de referência; proposta da Contratada; relação de faturas recebidas e pagas; e toda a correspondência com a Contratada.

O Fiscal do Contrato, quando da proximidade do encerramento da vigência contratual, deverá consultar a Área Requisitante ou o demandante responsável pela demanda da contratação, sobre seu interesse na continuidade do mesmo; que deverá, em tempo hábil, manifestar-se sobre a permanência da necessidade de a Administração em manter aquele contrato, bem como de seu interesse na prorrogação da vigência contratual (VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

Após essa manifestação, o Fiscal do Contrato deverá elaborar uma nota técnica informando sobre a qualidade da prestação dos serviços e eventuais ocorrências porventura existentes, a ser encaminhada à Área de Acompanhamento, unidade da estrutura organizacional, responsável pelo Controle dos Contratos para continuidade nos trâmites, observando-se os prazos consignados.

No caso de ser indicada a necessidade de nova licitação para a continuidade dos serviços, deverá o Fiscal de Contrato submeter o assunto à autoridade competente da Área Requisitante. Assim, a autoridade deverá promover a elaboração de novo Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser encaminhado ao Gestor do Contrato com a antecedência mínima necessária à realização da nova contratação (VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

Cumpra também ao Fiscal do Contrato, além da conferência do adequado cumprimento das exigências da prestação das respectivas garantias contratuais, informar, à unidade da estrutura organizacional do MinC responsável pelos procedimentos licitatórios e contratações, o eventual descumprimento dos compromissos pactuados, que poderá ensejar a aplicação de penalidades.

Nos contratos em geral, constituem as atividades do Fiscal de Contrato: conferir os dados das faturas antes de atestá-las, promovendo as correções devidas e arquivando cópia junto aos demais documentos pertinentes; controlar o saldo do empenho em função do valor da fatura, de modo a possibilitar reforço de novos valores ou anulações parciais; anotar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, informando, ao Gestor do Contrato, aquelas que dependam de providências, com vistas à regularização das faltas ou dos defeitos observados; acompanhar e controlar, quando for o caso, as entregas e o estoque de materiais de reposição, destinados à execução do objeto contratado, principalmente quanto à sua quantidade e qualidade; formalizar sempre os entendimentos com a Contratada ou seu Preposto, adotando todas as medidas que permitam compatibilizar as obrigações bilaterais; e manter o controle nominal dos empregados da Contratada vinculados ao contrato, bem como exigir que se apresentem uniformizados, com crachá de identificação e bom comportamento. Além disso, deve avaliar constantemente a qualidade da execução contratual, propondo, sempre que cabíveis medidas que visem reduzir gastos e racionalizar os serviços; observar rigorosamente os princípios legais e éticos em todos os atos inerentes às suas atribuições, agindo com transparência no desempenho das suas atividades; e promover os registros pertinentes no módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) destinado à fiscalização do contrato (ALEXANDRINO, 2004; BANDEIRA DE MELO, 2005; JUSTEN FILHO, 2008; VIEIRA, 2010; SANTOS, 2013).

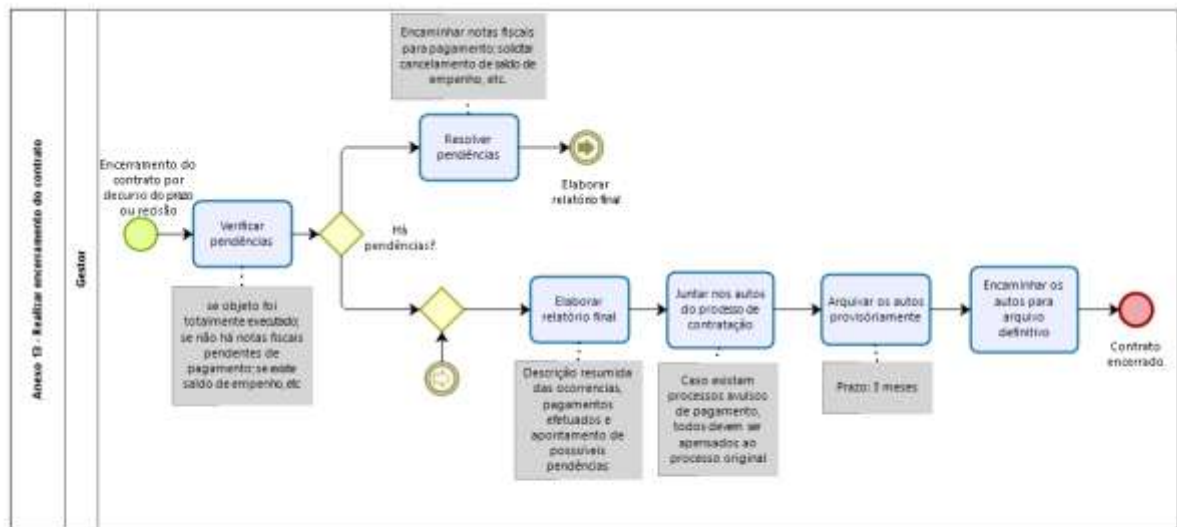
A atividade do fiscal de contratos visa garantir a materialização dos objetivos da licitação – isonomia, proposta vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável – na medida em que ele deve se certificar se a proposta vencedora na licitação está sendo devidamente executada, de acordo com o edital e os termos da própria proposta vencedora (COSTA, 2009).

O fiscal de contratos também tem importância crucial na aplicação de penalidades à contratada, pois acompanha a execução do contrato e anota as falhas em registro próprio. Essas anotações serão o fato da motivação para eventual aplicação de penalidade ou mesmo rescisão unilateral do contrato (COSTA, 2009).

Ao atestar a correta execução do contrato, o fiscal está participando da fase de liquidação da despesa, reconhecendo que houve o adimplemento por parte do contratado, fazendo nascer para o contratado um crédito perante a Administração e permitindo, à autoridade competente, realizar o devido pagamento.

Com a alteração ocorrida na Súmula nº 331 do TST, falhas na fiscalização dos contratados de terceirização de mão de obra podem atrair para a Administração Pública a responsabilidade subsidiária pelo pagamento de débitos trabalhistas. Isso aumentou mais a responsabilidade do fiscal na verificação da correta execução desses contratos (COSTA, 2013).

Figura 1 - Esquema para encerramento de um contrato:



Costa, 2013; Santos, 2013

6. O ESTUDO REALIZADO NA PREFEITURA DE MURICILÂNDIA

Esta sessão visa discutir o papel da gestão quanto à fiscalização de contratos. Traz também alguns dados sobre o município de Muricilândia no estado do Tocantins.

6.1 MURICILÂNDIA-TOCANTINS-BRASIL

Figura 2 - Mapa e vista aérea de Muricilândia



Distrito criado com a denominação de Muricilândia, pela Lei municipal nº 55, de 15/12/1963, subordinado ao município de Araguaína. A origem do nome da cidade é por existir na região grande quantidade de árvores frutíferas chamadas de Murici.

Fonte: Google (2018)

Foi elevado à categoria de município com a denominação de Muricilândia, pela Lei estadual nº 259, de 20 de fevereiro de 1991; e alterado em seus limites pela Lei estadual nº 498, de 21 de dezembro de 1992, sendo desmembrado de Araguaína e instalado em 1º de janeiro de 1993. Em divisão territorial datada de 2001, o município é constituído do distrito-sede. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007. Muricilândia está situada na mesorregião ocidental do Tocantins, na Microrregião de Araguaína, com área de 1.187,798 km², com 449 km de distância da capital, Palmas. Em 2020, a população estava estimada, segundo o IBGE/Cidades, em 3.587 muricilandenses, em uma densidade demográfica de 2,66 hab/km². Conforme dados do IBGE (2018), o salário médio mensal era de 1.4 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 9.0%. Na comparação com os outros municípios do Estado, ocupava as posições 117 de 139 e 77 de 139, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na

posição 5.301 de 5.570 e 3.784 de 5.570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 45.4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 67 de 139 dentre as cidades do Estado; e na posição 2.099 de 5.570 dentre as cidades do Brasil. O PIB de Muricilândia, em 2018, foi de R\$ 12.237,69.

6.2 MURICILÂNDIA: GESTÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Diante das responsabilidades imputadas, cabe à Administração ter muita cautela na seleção do licitante a ser contratado, devendo seguir procedimentos visando resguardar de futuros problemas. É fundamental adotar precauções desde o planejamento da contratação e a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico com a inclusão de regras que auxiliem na seleção de empresas idôneas, sem restringir injustificadamente à competitividade. Este dado, aliado a uma fiscalização eficiente do contrato, irá minimizar riscos de responsabilização subsidiária da Administração Pública. (MARTINS, 2007)

É indispensável que o Administrador público desenvolva procedimentos de acordo com as normas legais que permitam o acompanhamento dos contratos de forma sistemática, com objetivo de resguardar o interesse público.

De acordo com a pesquisa aplicada durante o percurso do trabalho e a análise dos dados foi possível identificar que a prefeitura de Muricilândia evidencia-se o cumprimento da dos princípios expressos no Artigo 37 da Constituição, no que tange à legalidade discutida nesta dissertação. Para suporte teórico buscou dialogar com os autores e pesquisadores do tema.

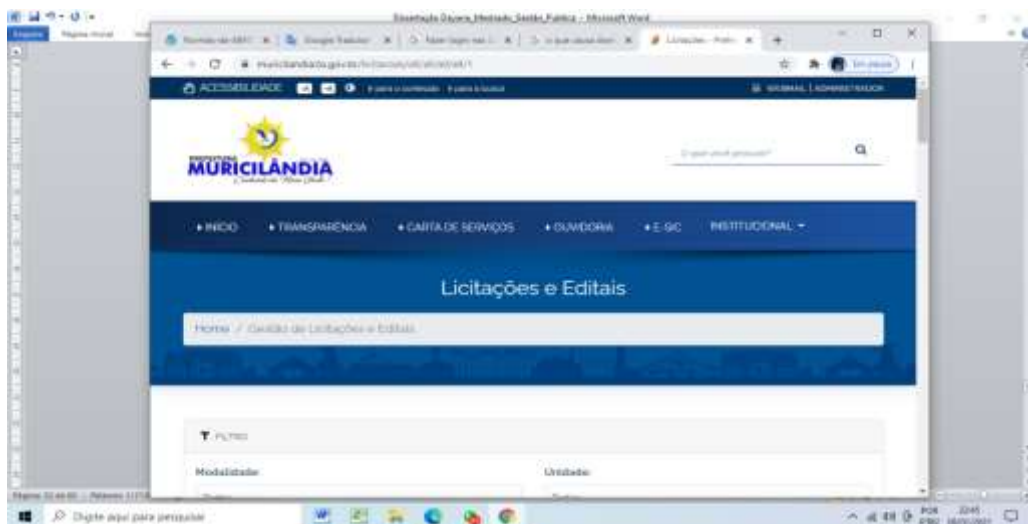
Neste sentido, pode-se afirmar que os fiscais de contrato atendem às especificidades da lei, tais como: gestor do Contrato³ é o servidor indicado e designado por autoridade competente, com capacidade técnica e gerencial. Possuem, obrigatoriamente, conhecimentos sobre o objeto da contratação, para acompanhar a execução de contratos e de instrumentos legais que regem o tema de compras públicas, para promover as medidas necessárias ao alcance do seu objeto e no interesse da Administração (MARTINS, 2005; COSTA, 2009).

³ Por questão de ética, não foram listados os nomes dos servidores que aparecem como fiscais de contratos.

Com a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, esta apresenta as regras e os procedimentos de acesso às informações. Com isso, com essa legislação, todos os processos precisam ser divulgados no Portal da Transparência Pública, a referida lei, regulamenta e determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios, todos os processos, com exceção os que são resguardos pela própria Lei os processos passaram a ser digitais e divulgados no portal da transparência, a publicação dos atos da Gestão Pública, do município de Muricilândia – TO, que é o objeto do presente trabalho.

De acordo com a LAI, a finalidade maior da publicação dos atos da Administração Pública é tornar possível o acesso do cidadão aos atos desta, e estes, por sua vez, devem prestar contas à sociedade. As análises dos contratos da prefeitura de Muricilândia foram efetuadas em espaços na rede de internet, devido ao período vivenciado com a pandemia do novo Coronavírus e ao fato dos processos estarem disponíveis no site da prefeitura, o que facilitou o acesso e diminuiu os riscos de contaminação pelo vírus.

Figura 3 - Print da página do Portal da Transparência da Prefeitura de Muricilândia:





Fonte: www.muricilandia.to.gov.br

Ao analisar os contratos publicados no portal da transparência da Prefeitura de Muricilândia (www.muricilandia.to.gov.br) e acompanhar o relatório da prefeitura municipal, foi possível evidenciar alguns dados que constam na tabela abaixo, são dados que cumprem o previsto na legislação. Utilizou-se o seguinte método de análise, o objeto do contrato foi analisado, se o mesmo seguiu a Lei nº 8.666 e a fiscalização referido contrato, por meio da análise comparativa e do cruzamento com as exigências da referida Lei nº 8.666/93 (Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências).

Quadro 1 - Indicadores das ações dos 19 contratos disponíveis no Portal da Transparência e respectivas caracterizações:

Indicadores das ações dos envolvidos nos contratos	Dados encontrados nos processos analisados
Gestão e fiscalização	A gestão e a fiscalização ocorrem por meios eletrônicos (Portal da Transparência) pelo processo físico. Observando-se o cumprimento do objeto e das cláusulas contratuais como estipulado em processos licitatórios.
Ato de um fiscal de contrato	Exige que as partes cumpram o que foi firmado no contrato.
Fiscalização de contratos X fraudes	A função do fiscal é exigir que os contratos administrativos sejam fielmente executados pelas partes; fiscalizar de forma mais detalhada cabe a outros setores.
Critérios da escolha dos fiscais	De preferência servidor efetivo, que tenha conhecimento técnico.
Documento oficial que institui o fiscal	Decreto
Como ocorrem as licitações na prefeitura de Muricilândia	Publicação em DOU e DOM. Seguindo todos os trâmites legais, onde o pregoeiro, através de um

	conhecimento, determina a modalidade que melhor se encaixe no objeto de licitação seguindo sempre a Lei nº 8.666/93.
--	--

Fonte: análise dos contratos e relatório, criada pela autora (2020).

Tabela 1 - Objetos de contratos do ano 2020:

Objeto do contrato	Data	Homologada ⁴	Anulada ⁵
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO E MANUTENÇÃO DE IMPRESSORAS PARA ATENDER A PREFEITURA DE FUNDOS MUNICIPAIS DE MURICILÂNDIA-TO	27/01/2020	X	
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS QUE IRÃO COMPOR O CARDÁPIO DA MERENDA ESCOLAR 2020 DE MURICILÂNDIA-TO.	30/01/2020		X
VISANDO À AQUISIÇÃO DE UMA AMBULÂNCIA TIPO A PARA ATENDER A DEMANDA DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MURICILÂNDIA -TO.	18/02/2020	X	
OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO ALIMENTOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS QUE IRÃO COMPOR O CARDÁPIO DA MERENDA ESCOLAR 2020 DE MURICILÂNDIA-TO.	18/02/2020	X	
VISANDO À AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E LUBRIFICANTES PARA ATENDER A DEMANDA DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MURICILÂNDIA -TO.	18/02/2020	X	
VISANDO À AQUISIÇÃO DE UM TRATOR AGRÍCOLA SOBRE RODAS PARA A PREFEITURA DE MURICILÂNDIA-TO	19/02/2020		X
OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO ALIMENTOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS QUE IRÃO COMPOR O CARDÁPIO DA MERENDA ESCOLAR 2020 DE MURICILÂNDIA-TO.	18/02/2020	X	
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA MUNICIPAL NOVA MURICILÂNDIA.	19/02/2020	X	
VISANDO AQUISIÇÃO DE UM TRATOR AGRÍCOLA SOBRE RODAS PARA A PREFEITURA DE MURICILÂNDIA-TO	06/03/2020	X	
VISANDO À AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E LUBRIFICANTES PARA ATENDER A DEMANDA DO	18/03/2020	X	

⁴ Quando um objeto de contrato é aprovado;

⁵ Geralmente é anulada quando ocorre uma situação que se chama de “deserta”, ou seja, não houve empresas que se candidatassem a participar, por exemplo da aquisição de alimentos. No entanto, ela é reprogramada.

FUNDO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE DE MURICILÂNDIA-TO.			
VISANDO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA ATENDER A NECESSIDADE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE MURICILÂNDIA-TO.	18/03/2020	X	
VISANDO À CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL VETERINÁRIO PARA ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA, SENDO 20 HORAS SEMANAIS.	18/03/2020	X	
CONSTRUÇÃO DE UMA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) TIPO 01 NO MUNICÍPIO DE MURICILÂNDIA-TO.	19/03/2020	X	
VISANDO À AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE E PAPELARIA PARA ATENDER A DEMANDA DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MURICILÂNDIA-TO.	07/04/2020	X	
VISANDO À AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE E LIMPEZA PARA ATENDER A DEMANDA DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MURICILÂNDIA-TO	07/04/2020	X	
VISANDO À AQUISIÇÃO DE GÊNERO ALIMENTÍCIO PARA ATENDER A DEMANDA DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MURICILÂNDIA-TO.	07/04/2020	X	
OBJETIVANDO LOCAÇÃO DE SISTEMA WEB DE SOFTWARE DE AUTOMAÇÃO PÚBLICA PARA ATENDER A PREFEITURA E FUNDOS MUNICIPAIS DE MURICILÂNDIA - TO	07/04/2020	X	
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM CBUQ EM VIAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE MURICILÂNDIA –TO CONFORME CONVÊNIO 884940/2019, NOS TERMOS E CONDIÇÕES DEFINIDAS: PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, CRONOGRAMA FISCO FINANCEIRO, MEMORIAL DESCRITIVO, COMPOSIÇÃO DO BDI, E PROJETOS, TODOS EM ANEXO AO EDITAL, NOS TERMOS E CONDIÇÕES DEFINIDAS: PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, CRONOGRAMA FISCO FINANCEIRO, MEMORIAL DESCRITIVO, COMPOSIÇÃO DO BDI, E PROJETOS, TODOS ANEXO AO EDITAL.	07/07/2020	X	
VISANDO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS NO MUNICÍPIO DE MURICILÂNDIA –TO CONFORME		Andamento	

CONVÊNIO 890797/2019, NOS TERMOS E CONDIÇÕES DEFINIDAS: PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, CRONOGRAMA FISCO FINANCEIRO, MEMORIAL DESCRITIVO, COMPOSIÇÃO DO BDI, E PROJETOS, TODOS ANEXO AO EDITAL, NOS TERMOS E CONDIÇÕES DEFINIDAS: PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, CRONOGRAMA FISCO FINANCEIRO, MEMORIAL DESCRITIVO, COMPOSIÇÃO DO BDI, E PROJETOS, TODOS EM ANEXO AO EDITAL.	23/11/2020
--	------------

Fonte: <http://muricilandia.to.gov.br/>-fiscal de contrato (2020).

Observa-se que a prefeitura de Muricilândia, em relação à fiscalização de contratos, segue os procedimentos legais, cumprindo o que reza a legislação, bem como, na indicação dos fiscais de contratos. Os fiscais que são designados para fiscalizar os contratos contidos na tabela 01 são todos efetivos e, conforme análises envolvem-se nas ações que abarcam os objetos da execução das ações.

Os processos estão publicados no Portal da Transparência (conforme dito anteriormente), é possível verificar o conhecimento por parte da comunidade e da própria gestão. Percebe-se também que seguem um planejamento, visando sanar as necessidades mais urgentes da localidade e da gestão pública, tais como: alimentação para a merenda escolar, asfalto em bairros de maior necessidade, aquisição de bens e serviços para atender o serviço público.

Ao analisar o Portal da Transparência do município de Muricilândia, ao todo foram encontrados 19 processos de contratos com a Administração Pública Municipal do município pesquisado, em 2020. As informações contidas no portal apresentavam à seguinte caracterização dos processos no tangente à situação do processo licitatório, ou seja, se o processo foi homologado e os itens, adjudicado para a empresa licitante.

Uma particularidade identificada no Portal Transparência, não era possível ter acesso no teor completo dos regulamentos do certame. Como já explicado anteriormente, os 19 processos licitatório estão assim distribuídos: em janeiro de 2020 encontrou-se dois processos, destes; um foi homologado e era sobre a contratação de serviços de manutenção de impressoras, o outro era sobre aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis, para a alimentação escolar.

Os seis procedimentos licitatórios encontrados no mês de fevereiro de 2020, assim distribuídos: dois de aquisição de gêneros alimentícios, dois de aquisição de veículos, sendo uma ambulância, este foi homologado, por outro lado, a aquisição do trator, foi anulada (deserta), ou seja, não houve concorrentes. O quinto processo trata-se de aquisição de combustível. E o último trata-se de contratação de empresa para reformar de uma unidade escolar do município.

Em março foram localizados cinco eventos licitatórios, que versavam sobre a contratação de um profissional de Medicina Veterinária, um sobre locação de veículos para transporte escolar dos estudantes da rede municipal, um sobre aquisição de combustível e o outro para contratar empresa com a finalidade de construir uma Unidade Básica de Saúde.

No rol dos processos encontrados, no mês de abril, um total de quatro, assim distribuídos de aquisição de materiais de expediente, higiene, limpeza e gênero alimentício, todos os processos licitatórios foram homologados e um de locação licença de software, para uso na administração na prefeitura. Os últimos processos foram encontrados dois, sendo um em julho de 2020, com o objetivo de contratar empresa para pavimentação asfáltica no município de Muricilândia e o último procedimento licitatório encontrado no portal da transparência, foi iniciado em novembro de 2020, este versa sobre contratação de empresa para recuperação de estradas vicinais, o referido processo estava em andamento, ou seja, não tinha terminado o procedimento licitatório.

Segundo Costa (2009), a atividade do fiscal de contratos visa garantir a materialização dos objetivos da licitação, ou seja, se o serviço foi contratado, executado e adquirido com o menor preço, uma vez que o recurso é para ser utilizado de forma adequada, objetivando o atendimento à comunidade.

A Lei nº 8.666 de 1993 aponta o perfil do fiscal de contrato, que é um cargo de relevância numa gestão, devendo:

Gozar de boa reputação ética e profissional; possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado; não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar; não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo; não haver sido responsabilizado por irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União; não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro, na Lei 7.492/1986 e na Lei 8.429/1992.

No sentido de atendimento à Lei em destaque, a prefeitura de Muricilândia cumpre todas as exigências quanto à nomeação de seus fiscais; e os fiscais cumprem o que determina a Lei, no quesito de acompanhamento dos referidos processos de aquisição e seu monitoramento.

Cabe ressaltar que o município de Muricilândia regulamenta os procedimentos de contratação de bens, materiais e serviços, sejam estes de natureza eventual ou contínua. Dessa forma, foi possível perceber que é uma prerrogativa da Gestão Pública do município seguir os rigores das leis que regem os contratos.

Visando complementar as análises de dados em relação ao município de Muricilândia, foi aplicado um questionário com um total de 11 questões. A estimativa de pessoas que poderiam responder ao referido instrumento de coleta de dados, era de 30 pessoas que atuaram como fiscal de contrato nos últimos três anos. No entanto, como algumas situações só se destacam a partir de uma pesquisa, foram encontradas dificuldades para os participantes responderem ao instrumento, tais como: telefone nos informados incorretos, pessoas sem acesso à internet para responder ao questionário e dificuldades de acesso por e-mail. Devido à pandemia do coronavírus, os questionários foram produzidos via *Google Forms* e enviados via e-mail ou celular. Após inúmeras ligações para os possíveis participantes da pesquisa, e a falta de tempo para aguardar mais resposta, encerramos a coleta com 20 participantes. Neste sentido, apresentam-se as conclusões dos questionários na seção apêndice desta dissertação.

A pergunta inicial questionava se o pesquisado foi fiscal de contrato nos últimos 3 anos, e o resultado aponta que 90% respondem positivamente, não conseguimos identificar o motivo de 10% responderem não terem sido, uma vez que os colaboradores foram listados pela Prefeitura municipal de Muricilândia, supõe-se que tenha havido por parte deste quantitativo(10%) má interpretação da pergunta, ou a seleção de participantes com alguns equívocos. Objetivando compreender se os pesquisados entendiam sobre licitação, 80% dos participantes demonstram que entendiam da temática.

De maneira geral, as respostas coletadas pelos participantes apontam que as pessoas entendiam sobre o papel do fiscal de contrato e as necessidades de sua atuação dentro da gestão pública dos recursos municipais. É importante destacar que

a pandemia descortinou as maiores deficiências, ou seja, a baixa conectividade dos municípios tocantinenses, dificultando a coleta por meio de recursos tecnológicos.

Dentre as questões, destaca-se esta: A fiscalização de contratos está prevista nos artigos 58, inciso III, 66 e 67 da Lei nº 8.666, de 1993. O fiscal deve acompanhar fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas, bem como indicar as eventuais glosas das faturas; providenciar, quando for o caso, o recibo ou termo circunstanciado necessário ao recebimento do objeto do contrato; segundo seu entendimento, o papel de um fiscal de contrato, em Muricilândia (TO), ocorre seguindo o cumprimento da legislação 8.666/93? Comente:

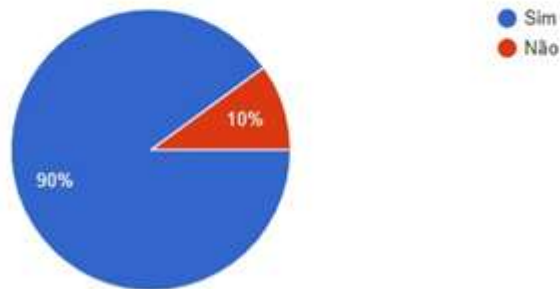
As respostas dos participantes demonstram que os mesmos entendiam de suas ações, realizaram com responsabilidade suas funções, e também apontam necessidade de revisão da referida Lei, destacam-se abaixo as respostas:

- 1-Sim Todos os contratos são submetidos ao final do contrato para emissão de pareceres quanto ao cumprimento do mesmo;
- 2-Não conheço a realidade do órgão indicado;
- 3-Sim, seguindo sempre a lei 8666;
- 4-Sim;
- 5-Não conheço a realidade do município a fundo para responder essa questão;
- 6-Sim, seguindo a legislação da lei 8.666;
- 7-Sim somente e exclusivamente pelo cumprimento da Lei 8666/93 e as resoluções do TCE – TO, que estabelecem normas em algum tipo de contratação;
- 8-Apesar da importância dessa figura no âmbito dos contratos administrativos, a legislação pátria aborda superficialmente o tema. Fiscalizar, por sua vez, envolve atos pontuais de observação, cuja finalidade é constatar e fazer cumprir as cláusulas previstas no contrato firmado pela Administração com terceiros;
- 9-Sim. Pautado de acordo com a lei e fiscalizado em loco;
- 10-Sim, certamente em atenção a legislação;
- 11-Sim, sempre em consistência com a legislação;
- 12-Com certeza, tudo sendo feito e cumprindo a legislação;
- 13-Sim, sempre ficarmos bem atentos a legislação, não concordando muito com algumas coisas;
- 14-Sim. A Prefeitura Municipal de Muricilândia cumpre a legislação vigente;
- 15-Em minha cidade sempre agimos cumprindo a Lei;
- 16-Com certeza.
- 17-No município de Muricilândia - TO a execução dos contratos é rigorosamente em atenção à legislação vigente e em especial a 8.666/93, até porque as responsabilidades são enormes. E agora com nova Lei de Licitação aumenta ainda mais as obrigações.
- 18-Sim, ao receber o material, bens e serviços o/a Fiscal do Contrato precisa checar in loco, o fiel cumprimento, pois caso não o faça este/esta incorre em infração administrativa. Aqui em Muricilândia busca-se cumprir fielmente as leis que regulamentam os contratos públicos na Administração Municipal.
- 19-Sim, todos os artigos previstos na 8666/93 vem sendo cumprido, mas mesmo ainda aparecem problemas futuros, como os medicamentos, aqui no estado do Tocantins as empresas de venda de medicamentos são pouquíssima, e as empresas contemplam todas as normas previstas para o certame, e o município muitas vezes fica preso na mão da ganhadora na licitação, e não entrega o medicamento necessário para o momento em que solicitado pela Secretaria Municipal de Saúde, e o município fica impedido de comprar em outra empresa, pelo impedimento legal licitatório, e o município sem poder atender a necessidade da população no momento. Fator este em que a Lei 8666/93 necessita de ajustes em muitos dos casos;

20-Sim. Rigorosamente cumprindo a lei.

Os participantes demonstraram por meio das respostas aos questionamentos, conhecerem sobre o papel do fiscal e a Lei que ampara à temática, à exceção de dois participantes, o de nº2 e nº5, na lista de respostas acima elencada, que, como se verá nos gráficos a seguir, entre os 20 participantes que aderiram de forma voluntária a pesquisa, foram os únicos que não atuaram na área nos últimos 3 anos.

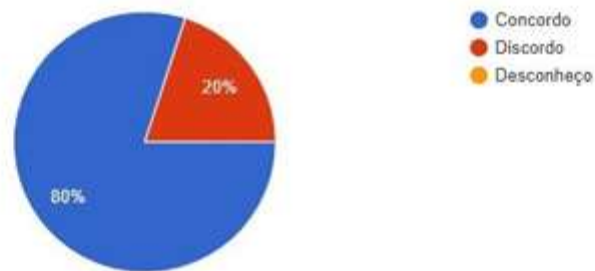
Figura 4 - Do número de fiscais de contratos nos últimos três anos em Muricilândia



Fonte: Cantuária (2021). *Dados tratados pelo próprio autor, coletado mediante a aplicação de questionário usando o Google Forms.*

As porcentagens, conforme mostram o gráfico, que 90% do “n” amostral entre os pesquisados, atuaram ou atuam como fiscal de contrato no período de 2018 a 2020 e 10% não atuaram na área no período proposto para linha de corte na questão 1, cuja função básica é a confirmação de habilitação para se pronunciar sobre a temática da pesquisa.

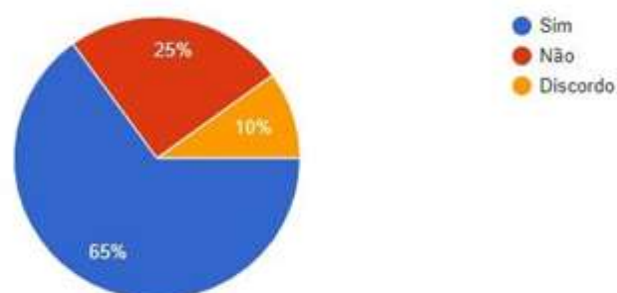
Figura 5 - Da concordância ou discordância sobre modalidades de licitação.



Fonte: Cantuária (2021). *Dados tratados pelo próprio autor, coletado mediante a aplicação de questionário usando o Google Forms.*

Cerca de 20% dos entrevistados, ou seja, 4 dos 20 participantes, discordam da afirmativa contida na questão, que enumera 6 modalidades, sendo que estes participantes encontram-se equivocados, já que as modalidades elencadas são mencionadas na lei 8.666/93, a exceção do Pregão, regulamentado pelo decreto 3.555/2000. O desconhecimento da questão demonstra que estes servidores ou não estão atuando regularmente na fiscalização de contratos há algum tempo ou tem algum despreparo para a função.

Figura 6 - Das ações pertencentes as atividades do fiscal de contrato.



Fonte: Cantuária (2021). *Dados tratados pelo próprio autor, coletado mediante a aplicação de questionário usando o Google Forms.*

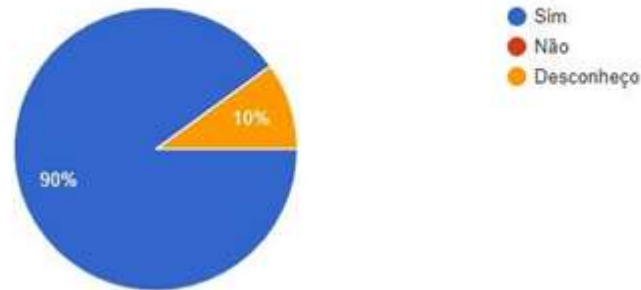
O gestor de contrato difere do fiscal de contrato, havendo competências entre ambos que podem ser concorrentes, mas nem todas as atribuições vistas podem ser expressamente praticadas pelo fiscal de contrato, portanto os 35% dos participantes, 7 no total, que discordam ou afirmaram que não para a assertiva contida na pergunta,

estão corretos. Consta-se alguma confusão por parte da maioria dos servidores que responderam ao questionário, quanto ao não discernimento entre as funções de gestão e fiscalização contratual.

As atribuições do fiscal de contratos estão previstas legalmente no artigo 67 da lei 8.666/93 e podem ser descritas conforme a lista abaixo:

- a) acompanhar a execução contratual, em seus aspectos quantitativos e qualitativos;
- b) registrar todas as ocorrências surgidas durante a execução do objeto;
- c) determinar a reparação, correção, remoção, reconstrução ou substituição, às expensas da empresa contratada, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados;
- d) rejeitar, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato;
- e) exigir e assegurar o cumprimento dos prazos previamente estabelecidos;
- f) exigir o cumprimento das cláusulas do contrato e respectivos termos aditivos (verificar a existência de possível subcontratação vedada contratualmente, por exemplo);
- g) aprovar a medição dos serviços efetivamente realizados, em consonância com o regime de execução previsto no contrato (o fiscal jamais deve atestar a conclusão de serviços que não foram totalmente executados);
- h) liberar as faturas;
- i) comunicar à autoridade superior, em tempo hábil, qualquer ocorrência que requeira decisões ou providências que ultrapassem sua competência, em face de risco ou iminência de prejuízo ao interesse público;
- j) receber o objeto contratual, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes;
- l) emitir atestados de avaliação dos serviços prestados (certidões ou atestados).

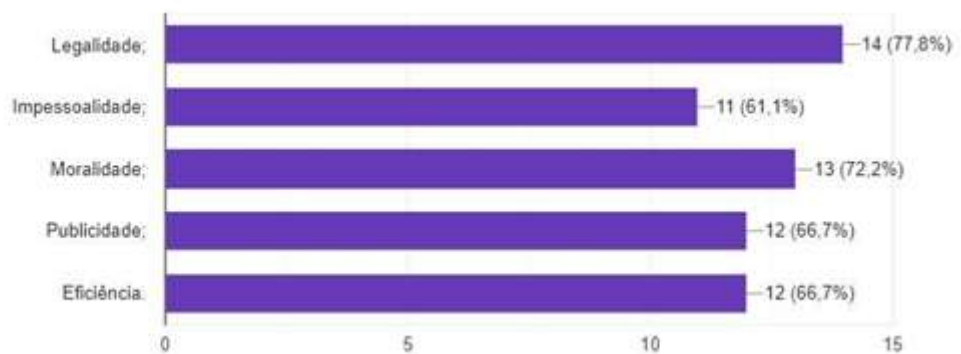
Figura 7 - Do respeito aos princípios básicos da Administração Pública.



Fonte: Cantuária (2021). *Dados tratados pelo próprio autor, coletado mediante a aplicação de questionário usando o Google Forms.*

A questão 6 denota que somente 10% dos entrevistados na pesquisa, justamente os que não atuaram na área de fiscalização de contratos nos últimos 3 anos conforme a linha de corte estabelecida na questão 1, alegaram desconhecimento sobre o tema. Todos os demais afirmaram sobre o cumprimento das normas legais vigentes diante dos princípios da administração pública junto ao ente federativo pesquisado.

Figura 8 - Dos princípios mais aplicados nos processos de Muricilândia.

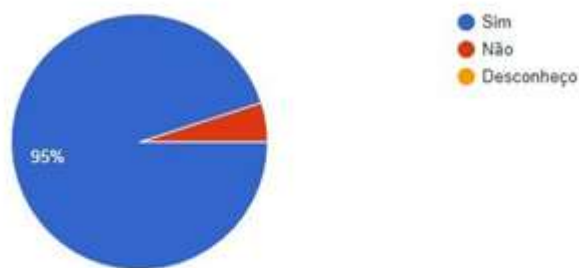


Fonte: Cantuária (2021). *Dados tratados pelo próprio autor, coletado mediante a aplicação de questionário usando o Google Forms.*

Há proporcionalidade percentual nas respostas dos servidores quanto à identificação dos princípios da administração pública, destacando-se por uma ligeira margem percentual em relação ao princípio da legalidade.

O resultado implica no entendimento por parte dos servidores de que as normas legais são o assentamento positivado de todo arcabouço de princípios existente. Embora os princípios não sejam escritos, sua essência se encontra diluída na confecção dos textos legais que buscam firmar no comportamento e na prática dos cidadãos a maneira correta de pertencer a uma sociedade democrática, onde a par da defesa dos interesses e garantias individuais, o interesse público, coletivo, é difuso e em nenhum momento contraria a outros princípios, tendo sua vez em face dos fatos.

Figura 9 - acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais.



Fonte: Cantuária (2021). *Dados tratados pelo próprio autor, coletado mediante a aplicação de questionário usando o Google Forms.*

Somente 1 entre os pesquisados se pronunciou em contrário à assertiva proposta na questão. De fato, a lei 8.666/93, em que pesem disposições complementares que possam especialmente estar contidas em outros diplomas legais, é um dispositivo normativo bastante amplo e complexo.

O fato de que a maioria dos pesquisados (95% - 19) terem conhecimento da questão, em relação ao poder/dever do Estado de acompanhar e fiscalizar as execuções do que é contratado pelo erário público, revela que o Brasil tem um corpo administrativo bem preparado para o exercício de suas funções.

Neste sentido, analisando os relatórios, o Portal da Transparência e o questionário aplicado, pode-se concluir que a prefeitura de Muricilândia cumpre, em relação a licitações e fiscais de contrato, o que prevê a legislação e os autores consultados (Lei nº 8.666/1993; ARAÚJO, RODRIGUES, 2012; BARRAL, 2016).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa foi avaliar o processo e o mecanismo de controle e fiscalização de contratos na prefeitura do município de Muricilândia – Tocantins. Segundo a análise realizada, a Prefeitura Municipal de Muricilândia cumpre as atribuições dentro da legalidade, sendo que todos os processos de compra e prestação de serviços estão dispostos no Portal da Transparência, bem como no site da prefeitura.

Durante a realização do estudo, foi elaborada uma questão norteadora: os princípios da administração são respeitados em todas as situações da efetivação do controle e fiscalização dos contratos?

Pode-se considerar que os fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos seguem a legislação e os fiscais visam ao cumprimento de ambas às partes, os princípios são respeitados em sua integralidade e o fiscal é um servidor público efetivo nomeado para este fim.

Em relação aos objetivos específicos, a pesquisa apresenta três, que atendem às sessões desta dissertação. O primeiro objetivo específico; apresentar breve histórico das Políticas Públicas; além disso, buscou clarificar o surgimento e o estabelecimento das políticas públicas no campo epistêmico.

O segundo objetivo específico buscou descrever os princípios que regem a administração pública, contratos para bens e serviços públicos. Foi relevante passar por algumas premissas relativas à Administração Pública, em especial, a descrição de seu conceito e seus princípios, pois é a base para a discussão que se pretendeu discutir, uma vez que, para tratar de licitações e contratos, perpassa-se pela administração pública.

O terceiro objetivo específico trouxe a realidade de Muricilândia, ou seja, apresentar como ocorre a gestão e a fiscalização de contratos a partir dos princípios da administração pública, realizados em Muricilândia -TO.

Neste sentido, analisando os relatórios e o Portal da Transparência, pode-se concluir que a prefeitura de Muricilândia cumpre, em relação a licitações e fiscais de contrato, o que prevê a legislação e os autores consultados (Lei nº 8.666/1993; ARAÚJO, RODRIGUES, 2012; BARRAL, 2016).

Através da análise do questionário aplicado entre os servidores administrativos que em regra tratam da gestão e da fiscalização dos contratos observou-se algumas limitações, alguns dos servidores não se encontravam efetivamente preparados para o exercício de suas funções de pleno, demonstrando desconhecimento de alguns princípios e regras próprias da atividade – natural em se tratando da administração de uma cidade pequena do interior de um dos Estados menos desenvolvidos economicamente da Federação.

Mas de um modo geral, há um núcleo técnico que domina bem tanto a gestão quanto a fiscalização, conhecendo da normatização, atinentes a legalidade, não exurgindo nenhum questionamento sobre a lisura das boas práticas administrativas no que tange os contratos realizados pelo município.

Sobre meu produto, foi elaborado e pensado, como um guia prático, explicativo, a ser apresentando e discutido, em uma palestra, curso ou treinamento, com demais servidores municipais e prestadores de serviços, a respeito do assunto tratado, com o objetivo de levar ao participante uma melhor visão de entender, discutir, apresentar, compreender e aplicar, seguindo as diretrizes corretas da legislação.

É preciso que se consolide a consciência de todos os administradores públicos, fornecedores e sociedade como um todo, no que se refere à moralização na contratação pública, consagrando efetivamente os princípios norteadores da Administração pública.

A questão da necessidade do Estado na vida das nações é um fator que tem se demonstrado extremamente contemporâneo. A ideia de um anarco capitalismo, soa na atualidade como uma volta ao feudalismo com tons escravocratas. A gestão pública bem orquestrada, com base em planejamento que coordene, regule e atenda as demandas de uma sociedade plural é uma atividade essencial.

Como já posto em linhas pretéritas, a fiscalização de contratos é a forma de mediar a interface do poder público com a iniciativa privada, com os fornecedores, prestadores de serviços – que são em última análise a sociedade civil, laborando, produzindo riqueza e tendo de maneira sinérgica um retorno para além das atividades essenciais do Estado como segurança pública, educação, prestação jurisdicional entre outras.

A existência do Estado não só obriga o Estado a intervir na economia onde não há suporte ou interesse privado, como, por si apenas, movimenta a economia para dar o andamento ao cotidiano administrativo.

Fala-se de uma espécie de roda de retroalimentação da sociedade, o Estado cobra impostos, mas também investe, sustenta uma parte da sociedade que interage com os setores produtivos, presta serviços também, impede os desmandos.

A fiscalização dos contratos em última análise, ao lado da gestão contratual, é um elemento importantíssimo que se não impede, coíbe em grande parte o domínio corporativo criminoso sobre os povos.

Manter os pactos contratuais sob a tutela do erário sobre o regramento dos princípios administrativos é a função do fiscal de contratos que com isso maximiza e potencializa o uso de recursos de forma eficiente proporcionando com isto, a mínima harmonia social necessária ao convívio de todos.

8. REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

ALMEIDA, Carlos W. L. de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. Brasília: **Revista do TCU**, p. 53-62, 2009.

ALMEIDA, Lia de A.; GOMES, Ricardo C. Discurso e poder na Formulação de Políticas Públicas Ambientais – o caso da política de resíduos sólidos. **DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO** Editora Unijuí, ano 16, n. 44, jul. /set., 2018.

ARAÚJO, Letícia M., RODRIGUES, Maria I.A. **A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos**. Revista do Serviço Público, Brasília, v.63,43-62, jan/mar 2012.

ARRETCHE, MartaT.S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, .18, no.51, (pp.7-10). São Paulo, ANPOCS,2003.

ARRETCHE, MartaT.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev.bras.Ci.Soc.[online]**.1999, vol.14, n.40

ASSUNÇÃO, Evandro. **Os princípios da administração pública aplicados à gestão e fiscalização da execução de contratos**. Direito administrativo. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

AURÉLIO, B.H. O minidicionário de Língua Portuguesa. 4ª ed. **Revista e ampliada** do minidicionário Aurélio. 7ª impressão, RJ, 2002.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BARAN, Kelly. P; GONÇALVES, Karina.F. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos: consequências para a administração pública pela imprudência de servidores**. Direito administrativo. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BARRAL, DANIEL A. O. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília, 2016.

BARRAL, D.de A.O. **Gestão de fiscalização de contratos administrativos**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, apostila p. 3-68, 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL, **LEI N.7.492/1986**, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 16 de Junh.1986. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm. Acesso em: 02.nov.2020

BRASIL, **LEI N.8.078/1990**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 11 de Dez.1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 23 out.2020.

BRASIL. **Lei n.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 providencias. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 21 Jun.1993. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666_constituicao.htm. Acesso em: 06 dez.2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 10 jun. 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm

Brasil. **Tribunal de Contas da União**. 2010. TC 017.825/2009-2. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20070301%5CTC-020-559-2004-5.doc>.

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: maio de 2020.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5 DE 26 DE MAIO DE 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017> > Acesso em: 02 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 767/2009**. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 22 de abril de 2009. Diário Oficial da União, 27 de abr. 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO. **Dicionário de política**. Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BOBBIO, Norberto. **“Teoria das elites”**, em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CARDOZO, José E.M. **Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.19/98)**. IN MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

CAPELLA, Ana C. N; SOARES, Alessandra G.; e BRASIL, Felipe G. Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil: Um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In IX Encontro da ABCP. **Anais eletrônicos**. Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de direito administrativo**.v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

COSTA, Dayane J. da.**Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 nov. 2009. Disponível em: Acesso em: 10 fev. 2019.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975

DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm/. Acesso em 16 de março de 2019.

DECRETO nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em 16 de março de 2019.

FARAH, Marta F. S. **Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, n. 48, p. 43-66, 2006.

FARAH, Marta F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In Marques, E. e Faria, C.A.P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz.2011.

FARIA, Carlos A.P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº. 51, fevereiro. (pp. 21-29).2003.

FERNANDES. Antônio S.A. Políticas Públicas: Definição evolução e ocaso brasileiro na política socialIn: DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus.2007

FIGUEREDO, Lucia. V. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

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

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contatos Administrativos**. 2 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GERHAEDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GUNTHER, H. **Como Elaborar um Questionário**(Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, Brasília, DF: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental, 2006.

HECKMAN, J. J.; MASTEROV, D. V. **O argumento da produtividade para investir em crianças pequenas**. NBER WorkingPaper, n. 1306, 2007. Disponível em:<<https://translate.google.com>> Acesso em: 25 abr. 2019.

HENRY, Nicholas. **Paradigms of public administration**.Public Administration Review, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, Alínea. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 1517p.

KINCZESKI, Gabriel N; HUSDAL, David. A; SILVEIRA, Guilherme. F; RAVAZOLLI, Marcos. F.**A análise da gestão e fiscalização na Universidade de Santa Catarina a luz da teoria neo institucionalista: um benchmarking com a PETROBRÁS**. XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Repositório Institucional da UFSC. 2018.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina. A de. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório publicações e trabalhos científicos**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINHO, Rita de Cássia P. **A Implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos e serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012.176 f.Dissertação (Mestrado Profissional em Sistema de Gestão) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

MARINHO, Rita de C; ANDRADE, Emmanuel. P de; MARINHO, Cassia, R.P; MOTTA, Elisabeth F.R.O. **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública.** Gest. Prod. Vol.25. no.3 São Carlos July/ Sept.2018. Epubjuly 30, 2018.

MARINHO, Luciana; CERVERA, Maria Christina. S.F. Contratos Administrativos: a importância do acompanhamento e da fiscalização de execução de contratos. **Revista Internacional de Debates da Administração Pública.** São Paulo, SP, v.3, n.1, pp. 172 -187, jan-dez,2018.

MARTINS, Gilberto de A; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** São Paulo: Atlas: 2007.

MELO, Marcus A. Estado, Governo e Políticas Públicas. In Miceli, Sergio (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira(1970-1995).**Vol.3:CiênciaPolítica.(pp.59-99).São Paulo: Sumaré/Anpocs; Brasília: CAPES.1999.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARTINS, A.C.S. **A Importância Da Gestão E Fiscalização De Contratos Para Garantir A Eficácia Nas Contratações Por Licitação.** Monografia apresentada a Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública. 2018.

MARINHO, R. de C.P; ANDRADE, E.P.de; MARINHO, C.R.P.; MOTTA, E.F. R. O. da Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. *Gest. Prod.* [online]. 2018, vol.25, n.3, pp.444-457.

MARINHO, L; CERVERA, M.C.S.F. Contratos administrativos: a importância do acompanhamento e fiscalização da execução. *Revista Internacional de Debates da Administração Pública* | São Paulo, SP, v.3, n.1, pp.172-187, Jan – Dez, 2018.

MOTA, A.F. A fiscalização dos contratos administrativos, especificamente, dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização contratual. Dissertação do Mestrado Profissional, Repositório da Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2017;

OLIVEIRA, Renata. G. **“Políticas Públicas e Sustentabilidade” Reformado Estado e Políticas Públicas:** avanços e retrocessos ao alcance da sustentabilidade.v.3,n.2.2006

PALUDO, Augustinho. **Administração pública para auditor fiscal da Receita Federal e auditor Fiscal do Trabalho.** Rio de Janeiro: Campus – Esevier, 2012.

PESSOA, Robertônio S. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

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**. Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração de Empresas da Universidade Federal do Maranhão. 2017

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

RIBEIRO, Fernanda R. G. **A Fiscalização dos contratos gerando eficiência na Gestão**. 2014. Disponível em: http://dSPACE.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1413/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf?sequence=1. Acesso em janeiro de 2019.

RODRIGUES, Francielle Y; SANTANA, Denise D. de. **Administração Pública: os poderes e deveres dos órgãos e agentes públicos**. Prêmio de Produção Científica Reynaldo Camargo Neves. Londrina: Unifil, 2012.

RODRIGUES, Caroline de S. O poder – dever da administração pública na fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. **Rev. adm. empres.** vol.20, no 3. São Paulo. July/sept. 2017.

RODRIGUES, C. O poder-dever da administração pública na fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. **Revista Digital de Âmbito Jurídico**, n. 166 – ano XX, novembro, 2017.

SANTOS, Lucimar R. L. dos. **Fiscalização de contratos**. Cadernos do ENAP, Brasília, 2013.

SANTOS, Lucimar. R. L. dos. A fiscalização e acompanhamento da administração pública - artigo 67 – lei n.8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, 4 (2), 187-199, 2017.

SANTOS, L.R.L. dos. A fiscalização e acompanhamento da Administração Pública – artigo 67 – Lei n.8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 4, n. 2, p. 187-199, 2017.

SANTOS, V.C. O papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob ótica gerencial na administração pública brasileira. **Rev. Serv. Público Brasília** 69 (2) 226-249 abr/jun 2018.

SANTOS, Vinicius. C. O papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob ótica gerencial na administração pública brasileira. **Rev. Serv. Público**. Brasília 69 (2). 226-249 ABR/JUN.2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª edição, São Paulo, CENGAGE, 2017.

SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder - CO, Westview Press. 2009

SILVA, Marcos, A. B. **Fiscalização de contratos administrativos na polícia militar do Distrito federal: fragilidades e deficiências**. 66f. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Administrativo). – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

SILVA, G. J. da; OLIVEIRA, M. C; FILHO, O. M. **A Responsabilidade do Servidor Público na Fiscalização dos Contratos Administrativos**. Universidade Estácio de Sá, ANAIS DA II SEMANA DE PESQUISA JURIDICA, VL. II, p.70-80, 2017.

SOUZA, Celina. **“Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”**. In Hochman, G., Arr etche, M. e Marques. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz. 2007.

SPOSITO, L.P. **A fiscalização de contratos administrativos na administração pública**. Monografia apresentada ao curso superior de Administração da Universidade de São Paulo, 2017.

SÚMULA nº 331 do TST - **CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE** (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

THEODOULOU, Stella Z. **The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

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

VIEIRA, Antonieta P.; FURTADO, Madeline R. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática**. Editora Fórum. 4ª edição. 2010.

VIEIRA, André L. **Gestão de contratos administrativos**. **Revista de Contratos Públicos** – RCP, Belo Horizonte, ano 3, n.5, p. 9-32, mar/ago., 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

KINCZESKI, G. N; HUSADEL, D, A; SILVEIRA, G.F. da; RAVAZZOLI, M.F. **Análise da gestão e fiscalização de contratos terceirizados na universidade federal de Santa Catarina à luz da teoria neoinstitucionalista: um benchmarking com a Petrobras**. Repositório Institucional da UFSC. Anais dos Colóquios Internais sobre a Gestão Universitária. XVIII Colóquio Internacional da Gestão Universitária, 2018.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO VIA *GOOGLE FORMS*

Este questionário servirá de elucidação da pesquisa científica cujo tema: **POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EM MURICILÂNDIA-TO**, do curso de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas – GESPOL, pela Universidade Federal do Tocantins.

Objetivo da pesquisa: Avaliar, a partir da premissa das políticas públicas, o processo e o mecanismo de controle e fiscalização de contratos na prefeitura do município de Muricilândia – Tocantins.

A sua participação por meio das respostas objetivas e subjetivas, nos ajudará ao crescimento e evidencição do tema proposto, bem como, ao desenvolvimento científico na pesquisa por meio de um estudo de caso, em que estamos estudando a lei de Licitações e contratos e os princípios da Administração Pública.

Não haverá necessidade de se identificar.

Agradeço sua participação e ao responder ao mesmo, solicito a sua autorização para publicar os dados, cumprindo as regras do Comitê de Ética em Pesquisa.

Mestranda: Dayana Aires Monteiro de Cantuaria; Orientadora: Juliana Ricarte Ferraro

- 1) Você atuou ou atua como fiscal de contratos nos últimos 03 anos em Muricilândia Tocantins, especificamente no período de 2018-2020?
() Sim () Não

- 2) Qual o papel de um fiscal de contrato? Liste algumas algumas ações/funções que possam descrever e/ou identificar as responsabilidades desenvolvidas na função: palavras que possa representar o papel:

- 3) A fiscalização de contratos está prevista nos artigos 58, inciso III, 66 e 67 da Lei nº 8.666, de 1993. O fiscal deve acompanhar, fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas, bem como indicar as eventuais glosas das faturas; providenciar, quando for o caso, o recibo ou termo circunstanciado necessário ao recebimento do objeto do contrato; Segundo seu entendimento, o papel de um fiscal de contrato, em Muricilândia (TO), ocorre seguindo o cumprimento da legislação 8.666/93? Comente:

- 4) Você como fiscal de contrato, CONCORDA, ou DISCORDA da citação: "Além do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes: concorrência, tomada de preço, convite e pregão".
- () Concordo () Discordo () Desconheço
- 5) O gestor de contrato deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais e recusar o serviço. Estas ações pertence as ações do fiscal de contrato?
- () Sim () Não () Desconheço
- 6) Em sua opinião os princípios básicos da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); são respeitados durante os processos da efetivação dos contratos em Muricilândia-TO?
- () Sim () Não () Desconheço
- 7) Caso sua resposta seja positiva, liste quais são os princípios respeitados?
- 8) Como são verificados estes princípios pelos fiscais? Comente:
- 9) Indique um número para os princípios, conforme são aplicados nos processos de contratos, considerando: 1-realiza sempre; 2-as vezes; 3- nunca;
- () Legalidade; () Impessoalidade; () Moralidade; () Publicidade;
- () Eficiência.
- 10) A Administração Pública tem o poder/dever de acompanhar e fiscalizar as execuções contratuais como é tratado na Lei 8.666/93?
- () Sim () Não () Desconheço
- 11) Os princípios básicos da Administração Pública são observados por você fiscal de contrato em quais situações, dê exemplos, quanto:
- Legalidade: _____
- Impessoalidade: _____
- Moralidade: _____
- Publicidade: _____
- Eficiência: _____

Agradeço sua contribuição.

APÊNDICE B – PRODUTO – GUIA PRÁTICO

Guia prático: Controle e Fiscalização de Contratos

DAYANA AIRES MONTEIRO DE CANTUARIA

Orientadora: Dr^a. Juliana Ricarte Ferraro

Apresentação

Este E-book em formato de guia prático, é o produto da pesquisa realizada no mestrado ofertado pela Universidade Federal de Tocantins em parceria com a Associação Tocantinense de Municípios que ofertou vagas aos gestores municipais, desta forma este material traz um breve resumo orientativo de como proceder enquanto gestor público para atuação em processos, mecanismo de controle e fiscalização de contratos. O lócus da pesquisa foi o município de Muricilândia-TO, no entanto, aqui não apresentaremos os dados da pesquisa na íntegra, pois foi apresentado na dissertação.

Apresentação

O Guia Prático de Fiscalização de Contratos se destina ao servidor designado pela administração para acompanhar e fiscalizar os contratos de serviços de natureza contínua e tem por objetivo orientá-lo na aplicação das regras e procedimentos em matéria de fiscalização contratual previstas na Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, com a redação dada pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, bem como no Acórdão TCU nº 1214/2013.

Neste e-book você vai encontrar um resumo sobre os principais conceitos de gestor e fiscal de contratos, aprender como funciona na prática, bem como melhorar o desempenho de cada uma.



Conceito e Nomeação do Gestor e do Fiscal de Contrato

Gestor do Contrato é o servidor indicado e designado por autoridade competente, com capacidade técnica e gerencial e, possuir obrigatoriamente, conhecimentos sobre o objeto da contratação, para acompanhar a execução de contratos e de outros instrumentos hábeis promover as medidas necessárias ao alcance do seu objeto e no interesse da Administração. O gestor de contrato deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço.

A nomeação do gestor de contrato e de seu substituto, através de portaria que identificará o (s) contrato(s) sob sua responsabilidade.



Fiscal

O fiscal de contratos tem a incumbência de se certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados. (REIS, 2015). Tais como relacionar os documentos exigidos no início e no curso do processo (mensal e final), registrar e enviar documentos, controlar datas e prazos, pagamentos, aplicar penalidades, registrar deliberações em atas e o que mais for necessário para o regular andamento da execução contratual.

O fiscal e seu substituto serão nomeados formalmente, por portaria que identificará o(s) contrato(s) sob sua responsabilidade, obrigatoriamente entre servidores que atuem diretamente no setor demandante do serviço ou produto contratado. Não deverá ser nomeado fiscal de contrato aquele que: exercer função incompatível com a fiscalização de contratos; possuir relação de parentesco com a administração da empresa Contratada.



A fiscalização dos contratos administrativos não é uma tarefa fácil (MARINHO, 2012) e exigem, do fiscal, constante atualização e desenvolvimento de competências, tendo em vista que tal atividade se motiva na garantia da execução contratual e no controle dos gastos públicos, sem se desviar dos princípios legais conferidos pela legislação que domina a matéria.



A questão da Gestão e da Fiscalização são duas coisas diferentes que não devem ser confundidas, a gestão pode ser exercido por um servidor, por servidores e até mesmo por uma seção designada, que tratará de assuntos administrativos, pagamentos, incidentes, etc., é a própria Administração, o gerente, o Ordenador de despesas, já que este exara despesas e gera direitos (Decreto Lei nº200/1967, art.80, §§1ºe 2º), é aquele *“que coloca a máquina para funcionar”* e por outro lado, o Fiscal é a pessoa que verifica se a *“máquina está funcionando bem”*, o encarregado da atividade de fiscalizar, vigiar, examinar, será exercido apenas por um servidor designado que representará a Administração especialmente para aquele contrato, ficando a cargo exclusivo de cobrar e acompanhar seu cumprimento, conforme determina o art.67 da Lei nº 8.666/1993.



Noções Gerais da Licitação

O processo licitatório deve ser regido pelos princípios constitucionais da isonomia; legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da igualdade; da probidade administrativa; da vinculação ao instrumento convocatório; do julgamento do objetivo e de outros correspondentes, se assim houver. (BRASIL, TCU, 2010).



Princípios Constitucionais da Isonomia:

Refere-se dar tratamento igual a todos os interessados, ou seja, é a condição essencial para garantir a competição em todos os procedimentos licitatórios;

Princípios Constitucionais da Legalidade:

estão vinculados os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor;



Princípios Constitucionais da Impessoalidade:

Obriga a administração a observar nas decisões critérios, objetivos previamente estabelecidos, a discricionariedade e o subjetivismo na condução do procedimento de licitação;

Princípios Constitucionais da Moralidade e da Probidade Administrativa:

Adverte que a conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de ser lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração;



Princípios Constitucionais da Publicidade:

Qualquer pessoa interessada ao acesso as licitações públicas e as condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação;

Princípios Constitucionais da Vinculação ao Instrumento Convocatório:

Determina a Administração e o licitante a observarem as normas e as condições estabelecidas no ato convocatório;



Princípios Constitucionais do Julgamento Objetivo:

O Administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Isso faz afastar a possibilidade de o julgador utilizar se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração;



Princípios Constitucionais da Celeridade:

É uma das diretrizes a serem observadas em licitações na modalidade do pregão, com intuito de simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível devem ser tomadas no período da sessão;



Princípios Constitucionais da Competição:

Conduz o gestor a buscar sempre o número de competidores interessados no objeto licitado. No entanto, a lei de licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam de alguma forma admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.



Responsáveis pela Licitação

Os agentes públicos são responsáveis pela licitação por ato administrativo próprio através de uma portaria para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

Para tanto, é criada uma comissão de licitação, pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitações públicas nas modalidades: concorrência, tomada de preço, convite e pregão.



Modalidades de Licitação

As modalidades são formas específicas de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos em lei. Além do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes: concorrência; tomada de preços; convite e pregão. Observando a legalidade, conforme (BRASIL, TCU, 2010).



Modalidades de Licitação: Leilão

Segundo o Art. 22, § 5º, da Lei 8.666/93, o Leilão é a modalidade de licitação, entre quaisquer interessados, para a:

- venda de bens móveis inservíveis para a Administração Pública.
- venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados.
- alienação de bens imóveis prevista no artigo 19 a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.



Modalidades de Licitação: Concurso

O Art. 21, da Lei 8.666/93, determina que o Concurso deve ser divulgado por meio de Edital. Além disso, conforme preceitua o Art. 52 § 1º, I, II, III, o Concurso deve ser precedido de regulamento próprio no qual devem ser especificados:

- a qualificação dos participantes.
- as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho.
- as condições de realização do Concurso.
- os prêmios a serem concedidos.

Participantes

- É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.



Modalidades de Licitação: Convite

Para proceder ao Convite, a Administração escolhe entre os possíveis interessados quem quer convidar, cadastrados ou não. A divulgação tem que ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em um lugar de ampla divulgação conforme a Lei de Licitações. (BRASIL, TCU, 2010).

Portanto, conforme a Lei no 8.666/1993 em seu artigo 22 no 7º parágrafo, ressalva não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas a seleção na licitação sob essa modalidade, impõe-se a repetição do ato, com convocação de outros possíveis interessados.



Modalidades de Licitação: Tomada de Preço

A Tomada de Preço é realizada entre interessados do ramo que trata o objeto da licitação devidamente cadastrados ou que atenderem todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas que comprovam possuir os requisitos mínimo de qualificação exigidos no edital. (BRASIL, TCU, 2010).



Modalidades de Licitação: Concorrência

A Concorrência acontece entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação e que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. Cabe em todo caso de licitação e valor do objeto da contratação.

Dentre os procedimentos licitatórios sob a modalidade concorrência, está previsto na Lei no 8.666/1993 artigo 22, §1º, não prevê distinção entre cadastrados e não cadastrados nos registros cadastrais da Administração.



Quadro - Modalidades da Licitação

Tipo	Modalidade	Valor
Obras e Serviços de Engenharia	Convite	Acima de R\$15.000,00 Até R\$ 150.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 150.000,00 Até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
Compras e outros serviços	Convite	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$80.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00 Até 650.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00



Modalidades de Licitação: Pregão

É a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns, independente do valor estimado da contratação. Os licitantes apresentam propostas de preço por escrito e por lances que podem ser verbais ou na forma eletrônica. O que diferencia das demais modalidades em pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior da celeridade de que envolve o procedimento (BRASIL, TCU, 2010).



Gestão de Contratos Administrativos

A fiscalização de contratos administrativos configura-se como uma prerrogativa da Administração Pública, na finalidade de garantir a consecução de seus objetivos sociais por meio da realização de contratos. A Lei nº 8.666/1993, que estabelece as regras de licitações e contratos, em seu art. 66 institui que os contratos devem ser cumpridos fielmente pelas partes em conformidade com as cláusulas firmadas e os demais mandamentos legais.



Quadro – Indicadores nos contratos e dados encontrados

Indicadores das ações dos envolvidos nos contratos	Dados encontrados nos processo analisados
Gestão e fiscalização	A gestão e fiscalização ocorrem por meios eletrônicos (portal da transparência) e também pelo processo físico. Observando o cumprimento do objeto e das cláusulas contratuais como estipulado em processos licitatórios.
Ato de um fiscal de contrato	Exige que as partes cumpram o que foi firmado no contrato.
Fiscalização de contratos X fraudes	A função do fiscal é exigir que os contratos administrativos sejam fielmente executados pelas partes, fiscalizar de forma mais detalhada cabe a outros setores.
Critérios da escolha dos fiscais	De preferência servidor efetivo, que obtenha conhecimento técnico.
Documento oficial que institui o fiscal	Decreto
Como ocorre as licitações na prefeitura de Muricilândia.	Publicação em DOU e DOM, e seguindo todos os trâmites legais, onde o pregoeiro através de um conhecimento determina a modalidade que melhor se encaixe no objeto de licitação seguindo sempre a Lei n 8.666/93.



Disclaimer

Estas são orientações básicas que devem ser seguidas pelos gestores públicos atuando nas licitações e contratos, conduzindo a gestão pública com base nos princípios e legislação apresentados neste e-book.

