

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA-IDP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO DA
BASE ADMINISTRATIVA DO COMANDO DE COMUNICAÇÕES E GUERRA
ELETRÔNICA DO EXÉRCITO.

LUCIANO ALVES DE OLIVEIRA

BRASÍLIA/DF

DEZEMBRO/2021

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO DA
BASE ADMINISTRATIVA DO COMANDO DE COMUNICAÇÕES E GUERRA
ELETRÔNICA DO EXÉRCITO.**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos à obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof Dr. Alexander Cambraia
do Nascimento Vaz

BRASÍLIA/DF

DEZEMBRO/2021

LUCIANO ALVES DE OLIVEIRA

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO DA
BASE ADMINISTRATIVA DO COMANDO DE COMUNICAÇÕES E GUERRA
ELETRÔNICA DO EXÉRCITO.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração de Brasília, do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Professor Orientador: Alexander
Cabraia do Nascimento Vaz

Brasília, DF, ____ de dezembro de 2021

Prof. Dr. Alexander Cabraia do Nascimento Vaz - IDP
Professor Orientador

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro - IDP
Membro da Banca Examinadora

Prof Dr. Milton de Sousa Mendonça Sobrinho - UNB
Membro da Banca Examinadora

Brasília – DF
2021

LUCIANO ALVES DE OLIVEIRA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: ESTUDO DE CASO DA
BASE ADMINISTRATIVA DO COMANDO DE COMUNICAÇÕES E GUERRA
ELETRÔNICA DO EXÉRCITO.

Brasília – DF

2021

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho

Aos meus genitores (*in memoriam*), minha Mãe, Vilma, e meu Pai, Oswaldo que me proporcionaram o dom da vida e sempre estarão presentes na torcida e celebração de meus sonhos.

À Nicolly, minha filha, que é minha mola propulsora para seguir em frente.

À Vanessa, minha companheira, que me acompanhou neste percurso com amor, paciência e demonstra todos os dias a vontade de viver.

AGRADECIMENTOS

Sou grato à Deus, por me conceder forças para continuar, por ter resignação e resiliência para aceitar a carga e prover-me de sabedoria para distinguir as situações apresentadas.

Ao Professor Dr. Alexander Cambraia do Nascimento Vaz, meu orientador, pelo apoio, compreensão e direcionamentos pontuais na elaboração desta dissertação, onde conduziu e balizou a pesquisa desde a qualificação até a defesa final.

Agradeço à Professora Dra. Luciana Silva Garcia pelos apontamentos iniciais do projeto, que foi o divisor de águas, o que contribuíram para as etapas seguintes.

A todos professores e colegas do curso que compartilharam seus conhecimentos e experiências na labuta da Administração Pública e trabalhos no âmbito privado, o meu muito obrigado.

RESUMO

O trabalho discorre sobre a temática de Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos no âmbito do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, trazendo a legislação, o entendimento dos Órgãos de Controle Externo e Interno, bem como os Órgãos Consultivos na esfera da Administração Pública. A pesquisa traça um paralelo entre o arcabouço legislativo e procedimental da fase de execução de contratos públicos que está umbilicalmente ligado a implantação de políticas públicas, bem como a *contability* e transparência perante a sociedade.

Nesse diapasão o objetivo central desta dissertação é responder o seguinte questionamento: A Base Administrativa do CCOMGEX estabelece a Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos de forma padronizada e cumpre os normativos legais que regulam o tema?

Adotou-se uma metodologia explicativa e aplicada, numa pesquisa quantitativa, utilizando de pesquisa de campo, análise documental, bibliográfica e questionário online.

O trabalho apresentou resultados que comprovam a hipótese elegida, onde não há padronização na Gestão e Fiscalização de Contratos públicos e ocorre o cumprimento parcial dos normativos sob a tutela da Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, o que gera oportunidade de aperfeiçoamento e melhorarias.

Palavras-chave: Administração Pública, Compras Públicas, Gestão e Fiscalização Contratual.

Abstract:

The work discusses the theme of Management and Inspection of Public Contracts in the ambit of the Army's Command of Communications and Electronic Warfare, bringing the legislation, the understanding of the External and Internal Control Bodies, as well as the Advisory Bodies in the sphere of Public Administration. The research draws a parallel between the legislative and procedural framework of the execution phase of public contracts, which is umbilically linked to the implementation of public policies, as well as accounting and transparency in society.

In this vein, the main objective of this dissertation is to answer the following question: Does the Administrative Base of CCOMGEX establish the Management and Inspection

of Public Contracts in a standardized way and does it comply with the legal regulations that regulate the subject?

An explanatory and applied methodology was adopted, in a quantitative research, using field research, document analysis, bibliography and an online questionnaire.

The work presented results that prove the chosen hypothesis, where there is no standardization in the Management and Inspection of Public Contracts and there is partial compliance with the regulations under the tutelage of the Administrative Base of the Command of Communications and Electronic Warfare of the Army, which creates an opportunity for improvement and you would improve.

Keywords: Public Administration, Public Procurement, Management and Contractual Inspection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – RESULTADO DA PESQUISA

Gráfico 2 – ANÁLISE GRAFICA DO RESULTADO DAS VARIÁVEIS

LISTA DE TABELAS E APÊNDICE

Tabela 1 – LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS

Tabela 2 – PLANILHA CONSOLIDADA DO RESULTADO DA PESQUISA

Tabela 3 – PLANILHA PORMENORIZADA

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
CComGEx	Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército
PND	Política Nacional de Defesa
TCU	Tribunal de Contas da União
SEF	Secretaria de Economia e Finanças do Exército
OM	Organização Militar
EGFC	Equipe de Gestão e Fiscalização de Contratos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
TR	Termo de Referência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	13
1.1.1 PROBLEMA	16
1.2 HIPÓTESE	17
1.3 OBJETIVOS	17
1.3.1 OBJETIVO GERAL	17
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVANCIA DO TEMA	20
1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 CONCEITO DE LICITAÇÃO PÚBLICA	23
2.1.1 FASES DO CERTAME LICITATÓRIO	24
2.2 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO PÚBLICA	25
2.2.1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	26
2.2.2 IMPESSOALIDADE	27
2.2.3 MORALIDADE	28
2.2.4 EFICIÊNCIA	29
2.2.5 CELERIDADE	30
2.2.6 VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	31
2.3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	32
2.3.1 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	32
2.3.2 PRINCÍPIOS INFORMADORES DO DIREITO ADMINISTRATIVO APLICADO AOS CONTRATOS	34
2.3.2.1 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	34
2.3.2.2 INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO PELA ADMINISTRAÇÃO	35
2.3.2.3 MOTIVAÇÃO	35
2.3.2.4 MOTIVO	37
2.3.3 TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	38
2.3.3.1 CONTRATO DE CONCESSÃO	38
2.3.3.2 CONTRATO DE COMPRA	38
2.3.3.3 CONTRATO DE FORNECIMENTO	39

	11
2.3.3.4 CONTRATO DE OBRA PÚBLICA	39
2.3.3.5 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	39
2.3.3.6 CONTRATO DE GESTÃO:.....	39
2.3.3.7 CONTRATOS OFF SET.....	40
2.4 DIFERENÇAS ENTRE CONTRATOS PRIVADOS E PÚBLICOS.....	41
2.5 REGULAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL.....	42
2.5.1. HIPÓTESES DE PRORROGAÇÃO	43
2.5.2. INSTITUTO DA SUBCONTRATAÇÃO	45
2.5.3. TÉRMINO DO CONTRATO	45
2.5.6. MODALIDADES DE REVISÃO CONTRATUAL.....	46
2.6 LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS QUE DISCIPLINAM O TEMA	48
2.6.1 LEI 8.666, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020.	49
2.6.2 DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 - GOVERNANÇA.....	52
2.6.2.1 A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA E A GESTÃO PÚBLICA	53
2.6.2.2 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA	54
2.6.2.3 GESTÃO	54
2.6.2.4 GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES	54
2.6.2.5 OBJETIVO DA GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES.....	55
2.6.2.6 DIFERENÇAS ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS ...	55
2.6.3 IN 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, INSTRUÇÃO NORMATIVA DE SERVIÇOS.....	56
2.6.4 PORTARIA Nº 37 - SEF, de 14 abril de 2020, aprova as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos, no âmbito do Comando do Exército (EB90-N-08.004)	57
2.6.4.1 EQUIPE DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL (EGFC) E SUAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES	58
2.6.4.1.1 GESTOR DO CONTRATO.....	58
2.6.4.1.2 FISCAL TÉCNICO DO CONTRATO.....	58
2.6.4.1.3 FISCAL ADMINISTRATIVO	59
2.6.4.1.4 FISCAL SETORIAL DO CONTRATO	59
2.6.4.1.5 FISCAL REQUISITANTE DO CONTRATO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	59
2.6.5 PROJETO DE LEI Nº 1292/1995.....	60
3. METODOLOGIA.....	62
3.1 NATUREZA DA PESQUISA	62
3.2 RECORTE DA PESQUISA	63
3.3 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS	63
3.3.1 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	63
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO	71

	12
4.1 DA LISTA DE VERIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E DOCUMENTOS	71
4.2 DO QUESTIONÁRIO ONLINE	75
4.3 DAS OBSERVAÇÕES REGISTRADAS NO INSTRUMENTO DE COLETA	79
5. CONTRIBUIÇÕES E CONCLUSÃO DA PESQUISA	80
5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
5.2. LIMITAÇÕES	83
5.3. SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS	83
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
Bibliografia.....	84

1. INTRODUÇÃO

A parte preliminar da pesquisa aborda de maneira objetiva os pontos introdutórios com a finalidade de balizar o leitor sobre o tema pesquisado, informando os conceitos iniciais

e apresentando o problema, a hipótese, os objetivos gerais e específicos, justificativas da relevância do tema, metodologia aplicada e a estrutura do trabalho.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Independentemente da existência de problemas públicos, ou pela simples manutenção da máquina pública nossos representantes, políticos, gestores enfrentam diversos desafios para materializar as políticas públicas para suprir as necessidades nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, segurança interna, segurança nacional, mobilidade urbana, inclusão social, entre outros problemas públicos.

Nesse diapasão o Gestor Público trilha o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), também denominado de ciclo de políticas públicas, que é delineado em sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção¹.

Superada as primeiras etapas das Políticas Públicas, onde se identifica e propõe a solução dos problemas públicos que impactam e são relevantes para a sociedade, tem-se a execução em si, o início com a Implantação das Políticas Públicas.

Na fase de Implantação de Políticas Públicas, quase a totalidade de aquisições de bens, prestação de serviços e outras compras necessárias a entrega desta etapa, será precedida de um Processo Licitatório.

Sob essa ótica, as Políticas Públicas se encontram umbilicalmente ligada as Compras Públicas no âmbito da União, Estados e Municípios para sua existência e materialização.

Nesse trilha corrobora com esse entendimento a afirmação que o certame licitatório é uma ferramenta necessária para a implementação da política pública. Também é possível o processo de licitação ser utilizado como forma de controle de metas e de objetivos das políticas já aplicadas, ao passo que os processos de contratações costumam ser controlados

¹ SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos / Leonardo Secchi. - 2º Ed. - São Paulo: Cengage Learning, 2015, p.43.

estatisticamente, sendo alvo de registros históricos da demanda das aquisições pela Administração Pública, o que acarreta a economia de recursos públicos².

Não menos importante, o certame licitatório guarda a finalidade de fomento ao desenvolvimento nacional sustentável. Tal objetivo foi implementado pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, fruto da conversão da Medida Provisória nº 495/2010, que alterou o art. 3º da Lei 8.666/93³.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita **conformidade com os princípios básicos** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. **(Griffos nossos)**

Nesse contexto a Constituição da República Federativa do Brasil determina no artigo 37, inciso XXI, que a contratação de obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública.

Dessa forma, à Lei nº 8.666/93, é a norma geral sobre o tema “Licitação e Contratos”, pois se configura em decorrência da competência conferida pela Constituição da República Federativa do Brasil à União, art. 22, XXII. Como norma geral estabelece princípios e diretrizes uniformes que devem aplicados igualmente em todas as esferas de governo, contudo a competência privativa da União para o assunto em pauta tem relação somente às normas gerais, utilizando-se do disposto no arts.24, §2º, e 30, inciso II, que podem ser suplementadas pelos Estados e Municípios (BARROS, 2011, pp. 3,4).

Portanto a Lei nº 8.666/93 traz os contornos gerais de todas as etapas do certame: planejamento, julgamento, assinatura do contrato e fiscalização contratual.

² BRASIL. CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS LICITAÇÕES. GUIMARÃES, Edgar e FRANCO, Caroline da Rocha. Disponível em: https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=102.p.1. Acesso em: 09/09/2020.

³ BRASIL. CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS LICITAÇÕES. GUIMARÃES, Edgar e FRANCO, Caroline da Rocha. Disponível em: https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=102.p.2. Acesso em: 09/09/2020.

Diante do comando legal apresentado, atualmente a Administração Pública possui homologados em compras públicas em torno de 72 bilhões de reais (R\$ 72.239.005.966,46)⁴. Por outra ótica, desse total citado, o valor de 27 bilhões de reais (R\$ 27.177.851.637,25) das aquisições dela Administração deram origem a 26.154 (vinte e seis mil e cento e cinquenta e quatro mil)⁵ contratos, o que envolve em torno de 100.000 (cem mil) servidores designados para exercer a função de gestores e fiscais de contrato.

Considerando o Órgão que atuo, a Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, a qual é a Organização Militar designada para exercer a função de Gerente do Projeto SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, em decorrência da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa no ano de 2008.

Sendo que a Estratégia Nacional de Defesa tem por objetivo o aparelhamento necessário para que as organizações das Forças Armadas estejam cobertas pelo trinômio monitoramento e controle, mobilidade e presença.

Considerando que o projeto está em curso e tem previsão de custos elevados, e aplicação de investimento em torno de 12 bilhões de reais até a sua conclusão.

Considerando a dimensão do alcance do Projeto SISFRON, pois tem pretensão de monitorar 16.886 quilômetros de fronteiras do Brasil e 10 (dez) países vizinhos, pode-se assim denominar o Maior Projeto de Vigilância de Fronteiras Terrestres em execução do mundo.

Considerando a necessidade de aquisições de serviços e equipamentos para mobiliar tal complexo, ocorreram e ocorrem processos licitatórios que envolvem alta complexidade técnica e alto valor agregado.

Ademais, houve necessidade de investir na área de Setor Cibernético, que exige a aquisição de meios tecnológicos, redes de computadores com o objetivo de monitoramento de informações. Tais estratégias são utilizadas por diversas organizações como polícia

⁴ BRASIL. Painel de compras. Ministério da Economia. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 09/09/2020.

⁵ BRASIL. Painel de compras. Ministério da Economia. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em: 09/09/2020.

federal, polícia rodoviária federal, incluindo os setores estratégicos do País, como a Política Pública de Defesa Nacional.

Diante do processo estratégico acima mencionado, a Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército obteve um aumento de Unidades Gestoras (UG), inicialmente eram 3 (três), atualmente são 9 (nove) Organizações Militares. Ressalta-se ainda, ela comporta o 2º Orçamento do Exército.

Portanto em decorrência de aquisições de grande vulto e por consequência pactuação de contratos públicos com empresas de diversos ramos, tornou-se de grande relevância o tema “Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos” no Órgão que desempenho minhas funções, já que se pode contribuir em relação ao exame da gestão e da fiscalização contratual em confronto com as normas que regulamentam o assunto, o entendimento do Tribunal de Contas (TCU) e os achados de boas práticas.

Entre as normas que disciplinam o assunto, cabe informar o advento da Portaria nº 37 - SEF, de 14 abril de 2020, que aprova as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos, no âmbito do Comando do Exército (EB90-N-08.004), a qual trouxe comandos legais com similaridade com a Instrução Normativa nº 5 de 2017.

1.1.1 PROBLEMA

O problema a ser pesquisado tem por finalidade investigar em que medida a Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército estabelece padrões e procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos em face das legislações que regulam o tema, entre as quais, as edições recentes (Instrução Normativa nº 5, de 26/05/17 e Portaria nº 37 da SEF, de 14/04/2020) e entendimento do TCU (Tribunal de Contas da União), sendo que é detentora de inúmeros e diversificados objetos contratados.

Assim, o objetivo é responder a seguinte **pergunta**:

A Base Administrativa do CCOMGEX estabelece a Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos de forma padronizada e cumpre os normativos legais que regulam o tema?

1.2 HIPÓTESE

A **hipótese** do presente trabalho **pretende demonstrar que não há padronização e cumprimento das normas** que regulam a Gestão e Fiscalização na execução de contratos públicos no âmbito da Base Administrativa do CCOMGEX.

A hipótese eleita sustenta-se em face que o tema gestão e fiscalização contratual no âmbito da Administração Pública tem regulação legal fragmentada por leis, portarias, decretos, instruções normativas e sofre constantes alterações e edições de novas normativas como a Instrução Normativa nº 5, de 26/05/17 e Portaria nº 37 da SEF, de 14/04/2020, bem como entendimento dos órgãos de controle externo e interno.

Assim, presume-se a dificuldade de se estabelecer um rito de procedimentos administrativos na execução dos contratos públicos no âmbito da Base Administrativa do CCOMGEX.

1.3 OBJETIVOS

Em decorrência do cenário contextual, do problema e hipóteses apresentados, foram definidos o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa.

1.3.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da presente dissertação é viabilizar a melhoria da Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos da Organização Militar (OM), propondo a padronização de procedimentos de gestão e fiscalização contratual, através de um modelo de “Livro Registro” e de “procedimentos”, utilizando ferramentas de gestão, governança nas compras públicas e projetos (fluxogramas, mapeamentos de processos, PDCA).

É importante informar que a proposta delineada acima ganha força com a edição da Portaria nº 37 da SEF, de 14/04/2020 que prevê a possibilidade de cada Organização Militar (OM) estabelecer seu normativo próprio.

§ 2º, III, do Art.14 da Portaria nº 37 da SEF

Em complemento às prescrições das presentes normas, a constituição da EGFC poderá ***ser estabelecida em normativo próprio*** de cada OM, atendendo às **características e peculiaridades dos processos de trabalho da estrutura organizacional** e atentando para que todas as **atividades** relativas à **execução do contrato estejam bem definidas**. (*Griffos nossos*)

Esta proposta de modelo terá como origem: a unificação organizada das diversas legislações, as boas práticas, as adequações das lacunas e irregularidades encontradas após o estudo de caso, bem como recomendações e entendimento dos órgãos de controle interno e externo, associado a boas práticas de outros Órgãos (Aeronáutica, ENAP e AGU), que já possuem um rito preordenado na execução de contratos públicos.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos visam:

- Identificar as normas que incidem sobre o tema, acrescida da doutrina e jurisprudência do TCU, AGU para realizar o registro da gestão e fiscalização contratual;
- Identificar quais as competências, responsabilidades e importância do servidor investido da função de fiscal de contratos conforme legislação pertinente;
- Registrar os reflexos da fiscalização contratual em descompasso com o objeto contratado (resultado das aquisições), trazer dados de outras pesquisas;
- Investigar quais as dificuldades e procedimentos práticos do Gestor e Fiscal de contrato;
- Apontar as consequências da má fiscalização sob a ótica sancionatória do servidor que atua como fiscal de contrato;
- Citar as vulnerabilidades dos servidores designados para exercer a função de fiscal de contratos;

Com o resultado da pesquisa, serão apresentados os pontos fortes (boas práticas) e os pontos fracos (vulnerabilidades), que serão as oportunidades de melhoria.

Diante do cenário apresentado será realizado o Mapeamento da Gestão de Riscos seguindo a Portaria nº 004, de 3 de janeiro de 2019, que aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB 10-P-01.004).

Importante ressaltar que a Controladoria Geral da União (CGU) orienta como referência para a gestão de riscos a norma da ABNT NBR ISO/IEC 31000 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes, o COSO ERM (Enterprise Risk Management, em português: Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada), o modelo de gestão de riscos

do Reino Unido - The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts, o modelo de gestão de riscos do governo canadense⁶.

Nesse trilho é necessário o Controle Interno da gestão da Organização Militar (OM) ter como norte os princípios⁷:

- a) mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos;
- b) identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade que possam afetar significativamente os controles internos da gestão;
- c) desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos;
- d) disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão;

Serão elaboradas as estratégias para implementação para MELHORIA DE PROCESSOS, utilizando-se de ferramentas (fluxogramas, mapeamento do processo, modelo padrão para a formulação do “processo de execução contratual” com o objetivo de minimizar e mitigar as ameaças e riscos (EME, 2019).

Essas ferramentas propiciarão um PLANO DE AÇÃO, que se manifestará num conjunto de ações coordenadas que devem ser desenvolvidas, com detalhamento dos procedimentos administrativos a seguir.

Estabelecida a estratégia, poderá ser utilizada o método de acompanhamento PDCA, que visa o controle do processo, que pode ser utilizado de forma contínua para o gerenciamento dos atos administrativos atinentes a Gestão e Fiscalização da execução contratual da Organização Militar.

P = Definir Meta/Método

D = Educar e Treinar (capacitar o militar designado para exercer a função), executar, motivar o ato administrativo; registrar as atividades relativas ao objeto do contrato)

C = Checa metas/métodos (modelo padrão estabelecido, que será o “Livro Registro”)

A = Ação corretiva, preventiva, melhoria

⁶ Controladoria Geral da União. Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/auditoria-e-fiscalizacao/in-conjunta-mp-cgu-no-01-2016#tres>. Acesso: 03/09/2020.

⁷ Art.8º inc.VII, VIII, IX, XIII da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 maio de 2016

Os responsáveis pela coordenação e metas é representado pela Seção Gestão de Contratos da Organização Militar, sendo a equipe operacional os militares designados para exercer a função de fiscal de contratos.

Dessa forma poderá ser estabelecido canal ágil e eficiente para comunicação entre o departamento e o agente com a finalidade de monitoramento e análise crítica dos resultados (amostra do artefato padronizado, ou seja, o livro registro), que se manifesta pela autuação dos autos do processo de execução contratual.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVANCIA DO TEMA

A temática em estudo (Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos) justifica-se pela importância para o Órgão que atuo, pois é uma **ferramenta de controle interno preventiva** diante da totalidade de contratos, bem como os elevados valores pactuados para implantação do SISFRON, **sendo assim a atuação é tempestiva**, não reativa ou repressiva.

A Gestão e a Fiscalização de Contratos Públicos proporcionam eficiência, eficácia, economia, tutela a imagem da administração pública, sendo um vetor para a implantação de Governança nas Compras Públicas do Órgão (Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército), possibilitando a realização da gestão de riscos dos contratos públicos.

O tema tem íntima ligação com a Governança Pública pois incide em inúmeros dispositivos que regulam a política de Governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Decreto nº 9.203, 22/11/17).

Entre as quais se pode citar:

- Fortalecer os princípios de governança pública: capacidade de resposta, integridade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência⁸;
- Atender as diretrizes da governança pública: incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições e implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores⁹;

⁸ Art.3º do Decreto 9.203, de 22/11/17

⁹ Art.4º, inc. V e VI do Decreto 9.203, de 22/11/17

- Estabelecer controles através de processos estruturados para mitigar possíveis riscos que garantam a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos¹⁰, bem como possibilitar instrumentos de acompanhamento de resultados e soluções para melhoria do desempenho da organização¹¹.

Nesse trilho, a temática de Gestão e Fiscalização na execução de Contratos Públicos contribui ainda para os controles internos e gestão de riscos conforme dispões a Instrução Normativa Conjunta nº 1 MP/CGU, de 10 de maio De 2016, que disciplina sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Assim é relevante apresentar as hipóteses em que o tema tem participação direta, vejamos:

É notório que a Gestão e Fiscalização de Contratos tem relação com a *accountability*, pois se evidencia por um conjunto de procedimentos executados por servidores que salvaguardam recursos públicos, que impõe a imparcialidade do agente que se reveste da função diante de prepostos representantes da iniciativa privada (empresas) e desempenho das organizações¹².

Outra incidência sobre o assunto, justifica-se por se materializar como uma ferramenta de controle interno de gestão, haja vista que reveste um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, conferências e trâmites de documentos e informações, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável¹³. Assim tem como objetivos:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- salvaguardar dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

Para a Administração Pública se faz necessários criar discussão em torno do assunto sob exame, pois o tema tangencia diversas esferas, como direito público, gestão pública,

¹⁰ Art.5º, inc. III do Decreto 9.203, de 22/11/17

¹¹ Art.6º, inc. I e II do Decreto 9.203, de 22/11/17

¹² Art.2º inc.I da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 maio de 2016

¹³ Art.2º inc.V c/c Art.3º § 2º, 3º, 5º e 7º da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 maio de 2016

política, contabilidade pública, econômica e social, bem como envolve número elevado de servidores públicos na função de Gestor e Fiscal de Contrato.

Ademais, é do interesse da sociedade, pois de forma expressa demonstra o princípio da transparência e publicidade (prestação de contas da Administração Pública) em dias que gestores públicos são presos por corrupção, indo ao encontro a expectativas de um Estado mais forte e comprometido com o interesse da coletividade, entregando soluções aos problemas públicos de forma eficiente e eficaz.

Portanto o presente trabalho pode contribuir nos vetores de controle interno de atividades preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco), de atividades detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), ou de monitoramento, com o objetivo de aferir a eficácia, eficiência, efetividade dos processos atuais de Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos¹⁴, bem como salvaguardar e proteger bens, recursos públicos contra desperdícios, perda, mau uso, utilização ilegal¹⁵.

É relevante deixar o registro o que o presente trabalho não tem por intenção esgotar o assunto, por outro lado sugere-se a capacitação constante dos servidores e militares para que a importante função seja exercida com propriedade.

1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

O trabalho foi distribuído em cinco capítulos com o objetivo de explorar o tema, realizar a sua ligação empírica com os contratos pactuados pela Base Administrativa do CCOMGEX, bem como eleger as variáveis a serem utilizadas na metodologia de pesquisa.

O capítulo I tem como conteúdo a preambular introdução em tela que proporciona a visão da estrutura da pesquisa desenvolvida.

No capítulo II é apresentado o referencial teórico o qual tangencia e tem aplicabilidade em relação a Gestão e Fiscalização Contratual, abarcando:

¹⁴ Art.11, inc. III, alíneas c, d, c/c inc.V da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 maio de 2016

¹⁵ Art. 9º, inc, V da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 maio de 2016

- a) O conceito de Licitação Pública, a denominação dos principais princípios que norteiam o certame licitatórios, bem como as balizas dos marcos sobre o tema (Gestão e Fiscalização Contratual) dentro das fases das compras públicas;
- b) O conceito de contrato público, sua classificação, suas características, princípios, regulação contratual, haja vista que o instrumento contratual é a ferramenta principal utilizada pelo Gestor e Fiscal de Contratos na execução de suas atividades;
- c) A apresentação das principais normas infraconstitucionais que regulamentam o assunto, as quais são de suma importância pois trazem os comandos legais que impõe a Administração Pública o dever de fiscalizar os contratos públicos.

No capítulo III serão pormenorizadas as técnicas de metodologia e investigação aplicadas à pesquisa quanto ao Órgão Público delimitado, sua natureza, apresentando os métodos adotados para a seleção das variáveis elegidas, o recorte da amostra dentro do universo de pesquisa (população) e o instrumento de coleta de dados.

E no capítulo IV serão ainda realizadas as análises dos resultados obtidos, utilizando-se tabelas, gráficos com a finalidade inferir informações importantes e padrões estabelecidos em relação a Gestão e a Fiscalização de Contratos públicos no âmbito da Base Administrativa do CCOMGEX.

Na conclusão da pesquisa, item V, será apresentado as considerações finais, registrando as boas práticas encontradas, recomendações, dificuldades observadas em relação a Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos e apresentação de uma proposta de padronização do rito na execução contratual. Também será indicadas sugestões para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO DE LICITAÇÃO PÚBLICA

Considerando que a Administração Pública na esfera das aquisições públicas está obrigada a se submeter ao processo de licitação pública, conforme os ditames da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. **(Griffos nossos)**

Haja vista a denominação de Licitação, que é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável (FILHO, 2014, pp. 15,16).

Acrescenta ainda o autor, a necessidade de tutelar a ampla participação dos interessados, proporcionando tratamento isonômico aos participantes do certame.

Alerta em sua obra que o termo “vantajosidade” não se encontra mais atrelada exclusivamente em critérios de eficiência econômica direta e imediata. Nesse ponto acrescenta que é necessário existir uma análise da contratação no contexto geral e dos resultados ao longo prazo.

Na opinião de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2019, p. 755) o conceito de Licitação é assim definido:

A licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas **no instrumento convocatório**, a possibilidade de formularem propostas **dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato**.

No direito brasileiro, a Lei nº 8.666, de 21-6-93, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, indica, no artigo 3º, os objetivos da licitação, permitindo a formulação de outro conceito: **licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos**, que tem por objetivo **selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração**, promover o **desenvolvimento nacional** e garantir a isonomia entre os licitantes. **(Griffos nossos)**

Sobre outro viés, é importante destacar que a contratação pública se encontra estruturada em três fases distintas: interna, externa e contratual.

2.1.1 FASES DO CERTAME LICITATÓRIO

A fase interna está relacionada ao planejamento da contratação, a definir o melhor modelo como solução, a fixar o encargo, a reduzir riscos e formalizar todas as condições do edital.

Já a segunda fase tem por objetivo apurar as condições pessoais dos licitantes e identificar a melhor relação custo-benefício para a Administração Pública.

Por fim, na fase contratual, o encargo é cumprido pelo contrato e a remuneração (preço) é pago pela Administração (MENDES, 2012, pp. 29,30).

Assim, o objeto de pesquisa se encontra localizado na fase da execução contratual, ou seja, a terceira fase, onde agentes públicos designados desempenharão as funções de Gestão e Fiscalização Contratual, motivando e registrando os atos administrativos no Livro Registro como dispõe os §§ 1º e 2º do Art.67 da Lei 8.666/93, fatos estes no curso da entrega do objeto.

Importante frisar que o procedimento licitatório é um ato formal haja vista que é uma sucessão ordenada dos atos licitatórios (procedimentos) que acarreta a observância, para a garantia dos direitos de todos os partícipes, em qualquer das fases, das mesmas normas que presidem a elaboração, aplicação e controle dos atos jurídico-administrativos.

Ainda é relevante afirmar que a Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo na esfera federal tem plena compatibilidade com a Lei nº 8.666/93, consoante o seu art.69 da Lei 9.784/99 (BARROS, 2011, p. 85).

Superado o enfoque conceitual de Licitação Pública, bem como situado o local onde será explorado o tema, ou seja, a terceira fase das compras públicas, é relevante trazer à baila os principais princípios que orientam a contratação pública.

2.2 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO PÚBLICA

Os princípios no âmbito das compras públicas são de extrema importância pois além de garantir o interesse público, são suficientes para embasar e subsidiar as sanções determinadas pelo controle externo (TCU, TCE), nesse sentido:

“[...] independente da comprovação de prejuízo ao erário, a obrigatoriedade de licitar é de ordem constitucional e o sistema positivo pátrio tem na licitação o antecedente necessário de toda contratação, excetuados os casos previstos em lei (...)

quanto ao argumento de que não houve dano ao erário municipal, cumpre ressaltar, que, independentemente do potencial lesivo do ato praticado, **o Administrador Público deve ater-se aos princípios legais** que regem a sua atuação. Por todo o exposto, (...) julgo irregulares as despesas [...]. (TCE/MG, Licitação nº 446594, Rel. Conselheiro Sylo Costa, j.em 05.08.2004). **(Griffos nossos)**

2.2.1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade visa a garantia de disponibilizar a qualquer interessado a faculdade de participação e fiscalização dos atos da licitação.

Este princípio tem dois vetores: o do amplo acesso aos interessados ao certame, ou seja, a universalidade da participação no processo licitatório. Já o segundo vetor se refere a faculdade de verificar a regularidade dos atos praticados.

O legislador partiu do pressuposto da proporcionalidade direta entre as condutas morais das pessoas e fiscalização, assim sendo, quando ocorrer ilimitadas formas de fiscalização por consequência acarretará maior garantia de que os atos serão corretos (JUSTEN FILHO, 2010, p. 76).

O princípio da publicidade também tem guarida na Carta Magna, previsto no Art. 37, *caput* da CFRB, tem por objetivo proporcionar o amplo conhecimento, o início de produção de efeitos e o controle pelos interessados.

Outro dispositivo constitucional que tangencia o tema, princípio da publicidade, é o inciso XXXIII do Art.5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que visa a transparência dos atos da Administração Pública, pois todos têm o direito de receber dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, coletivo ou geral.

Art.5º, inciso XXXIII:

XXXIII - 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; **(Griffos nossos)**

O princípio da publicidade poderá ser afastado em situações que outros interesses públicos possam ser ofendidos como o sigilo relativo à segurança do Estado, contudo esta conduta deverá ser justificada e nos limites da necessidade com a devida motivação técnica da conduta adotada (JUSTEN FILHO, 2010, p. 76). Importante ainda registrar que este princípio dialoga com os princípios da motivação e da transparência.

É relevante informar que o princípio em tela se manifesta no art.61, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que regula a publicação dos Contratos Administrativos como condição de eficácia (VIEIRA, 2012, p. 22).

Art. 61. Parágrafo único. A **publicação resumida do instrumento de contrato** ou de seus **aditamentos** na imprensa oficial, que **é condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. ;(**Griffos nossos**)

2.2.2 IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade significa o tratamento que a Administração Pública deve dirigir a sociedade, aos cidadãos, balizado sempre por atos que beneficie a coletividade. Vedado em qualquer hipótese o interesse pessoal, ou seja, a concessão de privilégios, perseguição, favorecimento.

Em face desse cenário, os atos praticados pela Administração Pública não são imputados ao agente que os praticou, mas sim ao Órgão ou Entidade da Administração Pública da Administração Pública (MALTA, 2004, p. 19).

Ademais, o princípio em tela determina agir de forma objetiva, sempre revestido pelo interesse público, abstendo-se de opiniões pessoais e subjetivas, vedado tratamento discriminatório ou concessão de privilégios dos envolvidos no processo, seja por parte dos representantes da Administração, bem como em relação aos prepostos da empresa que mantenha vínculo jurídico (BARROS, 2011, p. 52).

Diante do exposto existe vedação expressa à promoção pessoal com obras, atos, programas, serviços e campanhas públicas, assim a Administração Pública não está autorizada a agir com o objetivo trazer prejuízos ou benefícios a pessoas determinadas, já

que o comportamento do servidor público deve sempre visar o interesse público (VIEIRA, 2012, p. 21).

No tocante a gestão e fiscalização de contratos o princípio da impessoalidade deve prosperar haja vista que o servidor designado para atuar no contrato representa a Administração, desta forma deve agir sempre de forma isenta no controle da execução do contrato perante o representante da iniciativa privada, buscando atender o interesse público.

2.2.3 MORALIDADE

O princípio da moralidade tem acento constitucional, encontra-se disposto no *caput* do Art.37 da Constituição da República Federativa do Brasil, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e da eficiência.

A moralidade reside na imposição, no dever do administrador a observância de condutas adequadas com o interesse público a ser atingido, assim a moralidade administrativa se encontra ligada ao conceito de bom administrador (MALTA, 2004, p. 21).

Por outro lado, quando o gestor público, o agente público se desvia de atingir os fins de interesse público, com intuito de buscar resultados pessoais, se materializa o desvio de poder.

Assim o desvio de poder configura-se pela ação do agente, que utilizando de poderes conferidos pela Administração Pública, tem objetivo diverso do interesse da coletividade.

Importante registrar que pode ocorrer nesse cenário a hipótese do ato administrativo se apresentar com uma roupagem legal, a autoridade é competente para execução, os motivos são verdadeiros, o objeto é lícito, contudo a intenção do agente se desvia dos fins que autorizam a designação para aquele ato, portanto é um ato imoral (MALTA, 2004, p. 21).

No Direito Administrativo brasileiro, o desvio de poder é considerado vício de ilegalidade, que se encontra no bojo da Lei nº 4.717/65 e na Lei nº 8.429/92.

Ademais, o Art.37, §4º, da CFRB, tem previsão de penalidades para atos de improbidade administrativa, entre os quais se inclui o desvio de poder (MALTA, 2004, p. 22).

Nesse sentido, o Art.37, §4º, da CFRB traz sanções quando ocorram atos de improbidade administrativa como: suspensão dos direitos políticos, a perda do cargo, enriquecimento ilícito, os que causam prejuízos ao erário, ou ainda os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Cabe frisar que o Art.5º, inciso LXXIII, da CFRB menciona a violação da moralidade como requisito da Ação Popular. Ademais a Lei nº 9.784/99 que disciplina o processo administrativo, no art. 2º, informa que o princípio da moralidade é obrigatório pelo Poder Público.

Dessa forma o princípio da moralidade é um instrumento de controle da legalidade e legitimidade da conduta administrativa, tem relevância no tocante aos meios de atuação da Administração Pública e principalmente em relação a Gestão e Fiscalização Contratual, pois quem representa a Administração não se pode ceder a interesses e vantagens pessoais diante da imposição do interesse privado, ou seja, do contratado.

2.2.4 EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência encontra-se no *caput* do art.37 da CRFB, sendo um metaprincípio, que traça contornos de atuação da Administração em todos os níveis. Teve origem com a Emenda Constitucional nº 19/98, estando atrelado ao dever de boa administração, de melhores práticas de gestão.

Por outro lado, antes da Emenda Constitucional nº 19/98, mesmo não expresso na Carta Magna, a Administração já tinha como vetor a eficiência na Lei nº 8.987/95 (Lei de Delegação de Serviço Público), art.6º, §1º (VIEIRA, 2012, p. 28).

Art.6º, §1º da Lei nº 8987/95

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, **eficiência**, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. ;(**Griffos nossos**)

VIEIRA (2012, p. 29) ensina que eficiência se manifesta através da presteza, agilidade, ausência de desperdício, onde o administrador público deve resguardar o patrimônio e recursos públicos, utilizando-se da gestão dos meios, com gastos menores possíveis. Também buscar eficiência no tocante aos resultados com menor custo.

Nesse diapasão, a eficiência busca a utilização racional dos recursos ou meios para atingir os objetivos ou metas, pode-se afirmar que é o mais moderno princípio da função administrativa, não se restringindo a atos desempenhados sobre o manto da legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório das necessidades da comunidade e de seus membros (BARROS, 2011, p. 49).

Márcio dos Santos Barros leciona sobre o viés econômico do princípio da eficiência, denominado “economicidade”, que significa:

“a busca da aquisição do bem ou da disponibilidade necessários à Administração da forma **mais econômica possível**, com o **menor desembolso**, com o **maior benefício econômico**, o que deve ser, ainda, **temperado pela garantia da qualidade**, sem que haja perda da qualidade exigida, sob pena da a Administração adquirir bens que, apesar de baratos, lhe sejam inservíveis. Essa **busca é feita por meio de um procedimento administrativo** já consagrado: a **licitação**.” (*Griffos nossos*)

O princípio em tela está intimamente ligado ao tema Gestão e Fiscalização Contratual haja vista que a manifestação do objeto licitado, atendendo as premissas da economia com menor desembolso, maior benefício econômico deve ser executado nestes termos, sendo assim a atuação do representante da Administração tem o dever de receber o objeto nas condições preestabelecidas (quantidade, qualidade, tempo), bem como ser um instrumento de barreira para impedir “aditivos contratuais” premeditados pelas empresas.

2.2.5 CELERIDADE

Para atender a necessidade de interesse público utiliza-se o certame licitatório, pelo qual se contrata terceiros para prestarem serviços ou entregarem bens à Administração.

Então o objeto da licitação deve ser entregue o mais rápido possível, não podendo ser toleradas demoras injustificadas nos procedimentos que acarretarão à contratação e na execução contratual, obedecidos os limites disciplinados na lei em relação a prorrogações contratuais (§§ 1º e 2º do art.57 da Lei 8.666/93).

No caso da fiscalização contratual o agente público tem entre suas competências exigir a entrega do serviço ou bem dentro do prazo determinado, utilizando-se de ferramentas para sancionar a contratada em situação de descumprimento de prazos.

2.2.6 VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é aquele que determina os critérios para o julgamento e execução do objeto, assim o princípio em questão veda a criação de métricas diferenciadas daquelas estabelecidas no ato convocatório (edital), após iniciado o certame, assim impede surpresas para os participantes no procedimento licitatório (BITTENCOURT, 2017, p. 83).

É relevante lembrar que a minuta de contrato, é um anexo do edital, a qual estabelece todas as cláusulas de execução do contrato, bem como obrigações, garantias, formas de pagamento, local de entrega, sendo, portanto, o calcanhar de Aquiles para o acompanhamento da gestão e fiscalização do contrato entabulado.

Cabe ainda lembrar que o instrumento convocatório, ou seja, o edital traz como anexos entre outros artefatos o Termo de Referência (TR), Minuta da Ata de Registro de Preços, Índice de Medição de Resultado (IMR), os quais, os envolvidos na execução do contrato são obrigados a terem conhecimento, bem como se utilizar dessas balizas.

A necessidade de os agentes terem ciência sobre estes artefatos se justifica pela importância de se obter o norte na condução de entregas, valores, quantidades, características, especificações do objeto contratado e regras estabelecidas pela Administração diante da empresa contratada.

Como observado e demonstrado, os referidos princípios gerais das compras públicas têm aplicação direta ou indiretamente sobre o tema em discussão, contudo ainda se faz necessário percorrer os conceitos que orbitam o instrumento contratual, haja vista que o

contrato é a principal ferramenta utilizada pelos agentes designados para gestão e fiscalização de contratos públicos.

2. 3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.3.1 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Topograficamente é importante lembrar que a temática “contrato público” está localizada entre o Artigo 54 ao Artigo 80 da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p.556) a designação de “contratos da Administração” é diferente da expressão “contrato administrativo”, pois a primeira é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado.

Em relação a segunda expressão, contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade.

Corroborando com esse entendimento o ilustre professor José Cretela Junior (JOSÉ, 2008, p. 107), quando baliza os contornos do termo contrato administrativo:

Contrato administrativo é todo acordo oposto de vontades de que participa o Estado e que, tendo por objetivo direto a satisfação de interesses públicos concernentes à entidade em questão, é submetido a regime jurídico de Direito Público, derogatório e exorbitante do direito comum.

Por outra ótica, contrato administrativo é um tipo de ajuste, sujeito a regime jurídico de direito público, que a Administração celebra em posição de supremacia, para consecução de fins de interesse público (MALTA, 2004, p. 505).

A Lei 8.666, de 23 de setembro de 1993 disciplina o conteúdo referente a contratos, trazendo as cláusulas obrigatórias dos contratos administrativos, bem como as peculiaridades sobre o tema nos artigos 54 e 55.

De forma simplificada podemos citar as principais características (MALTA, 2004) dos contratos administrativos:

- a) A supremacia da Administração sobre o particular, que se configura por meio das denominadas cláusulas exorbitantes;
- b) A finalidade pública do objeto do contrato, ou seja, exteriorizado sempre para o interesse público, sob pena de manifestar o desvio de poder;
- c) A sua forma legal, que é imposta como medida de garantia para o contratado e auxilia a Administração no controle da legalidade.

No tocante a natureza jurídica dos contratos, a corrente majoritária da doutrina defende que existem duas espécies de contratação que podem ser admitidas pela Administração, os contratos regulados pelo direito privado, também denominados de contratos da Administração. Nessa classificação ocorre a horizontalidade em relação aos polos (Administração Pública e particular).

Por outra ótica, os contratos regidos pelo direito público, onde a Administração se coloca em posição elevada em relação ao particular, pois são praticados com verticalidade.

Assim a Administração se encontra sob o manto da supremacia do direito público, que se manifesta com as cláusulas exorbitantes (VIEIRA, 2012, pp. 16,17). Essa classificação tem respaldo legal na norma registrada nos art.54 c/c art.62, §3º, inciso I da Lei nº 8.666/93.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de **direito público**, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Art.62, §3º

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de **direito privado**; (*Griffos nossos*)

Em face do exposto, observa-se que os contratos públicos guardam em si diferenças que extrapolam as garantias do direito privado, ou seja, Direito Civil.

E no tocante a Gestão e Fiscalização contratual tais características são marcantes e necessárias para que prevaleça o interesse público, evitando a necessidade de judicialização de atos administrativos para a solução de conflitos, utilizando-se do poder da autotutela da Administração, sendo que agente administrativo está capacitado para provocar a sanção administrativa em hipóteses de não cumprimento dos deveres contratuais conforme preconiza o 8.666/93 (arts.77 e seguintes).

Por outra vertente, faz-se necessário tecer considerações a princípios do direito administrativo que tem pertinência a execução dos contratos públicos.

2.3.2 PRINCÍPIOS INFORMADORES DO DIREITO ADMINISTRATIVO APLICADO AOS CONTRATOS

2.3.2.1 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

A prevalência do interesse público sobre o privado, motivo pelo qual se exige no conteúdo do contrato: cláusulas típicas, específicas, denominadas exorbitantes o que acarreta desigualdades entre as partes, privilegiando o Poder Público. Essas cláusulas têm por objetivo proteger o interesse público.

Assim se denota que essas cláusulas contrariam o direito comum, ou seja, o Direito Civil, contudo esta característica se justifica porque no polo que figura a entidade ou órgão estatal, tem como fim a prestação de uma atividade de interesse público que busca suprir uma necessidade dos integrantes de uma coletividade ou da própria Administração (serviço administrativo).

Já no polo contrário, encontra-se os particulares (empresas privadas) que tem interesses, via de regra, de natureza patrimonial (BARROS, 2011, p. 408).

No tocante ao princípio em estudo é notório a importância das cláusulas exorbitantes elencadas no art.55 da 8.666/93 pois garante aos representantes da Administração a possibilidade de exigências legais, bem como garantias para o cumprimento do contrato, ou seja, entrega de bens ou prestação de serviços.

2.3.2.2 INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO PELA ADMINISTRAÇÃO

Tendo em vista que a Administração Pública não age em nome próprio, mas sim em face da coletividade, não é admitido a disposição dos bens e interesses públicos diante dos interesses individuais dos agentes que a representam. Diante dessas premissas, a Administração Pública terá suas práticas administrativas balizadas no sentido da gestão e preservação dos interesses públicos (BARROS, 2011, p. 52).

Diante das premissas do princípio em estudo, é necessário no acompanhamento da gestão e fiscalização de contratos públicos a busca do interesse da coletividade, obtendo-se de utilizar o interesse individual ou privado para a realização do que foi pactuado.

2.3.2.3 MOTIVAÇÃO

Esse princípio determina que a Administração tem o dever de motivar todas as decisões administrativas, ou seja, o Poder Público deve enunciar expressamente razões de fato e de direito que fundamentam a prática dos atos administrativos, portanto vincula-se às mesmas razões informadas (MALTA, 2004, p. 34).

O princípio da motivação também é encontrado no Art. 2º e Art.50 da Lei Federal nº 9.784/99. O Diploma *retro*, Art.50 tem expressamente a “motivação”, determinando que:

Os **atos administrativos** deverão **ser motivados**, com indicação **dos fatos** e dos **fundamentos jurídicos**, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar **jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres**, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve **ser explícita, clara e congruente**, podendo **consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres**, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, **serão parte integrante do ato**.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A **motivação das decisões** de órgãos colegiados e comissões ou de **decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Griffos nossos).**

É relevante lembrar, que a lei determina indistintamente a necessidade de motivar os atos administrativos, nesse ínterim, abarca-se também os atos discricionários.

Nessa hipótese, o gestor público deverá indicar os motivos de fato e de direito que levaram à decisão entre as inúmeras outras possíveis soluções para o caso concreto.

Pontua-se ainda que diante da atuação do administrador público, a motivação dos atos por ele praticados, configura-se como uma obrigação, o que facilita a possibilidade de investigação do interesse público (MALTA, 2004).

Comenta ainda o autor, que a motivação dos atos administrativos poderá ser fundamentada com pareceres ou laudos motivados, o que propicia a exigida sustentação.

Arremata-se o conceito com ênfase na necessidade dos atos praticados pelo agente devem sempre ser motivados, ter um motivo, uma fundamentação, devem ser formalizados, materializando dessa maneira o respectivo processo administrativo (BARROS, 2011).

No que tange a fiscalização contratual, o princípio em pauta, é de suma importância haja vista que a atuação do fiscal decorre de inúmeros atos administrativos na execução dos serviços ou na aquisição de materiais, como: ateste do recebimento do objeto, do serviço contratado; aferição da quantidade, da qualidade/especificação do material entregue na Administração, relatórios discriminados, entre outros atos.

Portanto, tal princípio é relevante pois garante a possibilidade da aferição da legalidade e ilegalidade, bem como é um instrumento de historicidade e rastreabilidade dos atos administrativos pretéritos, onde será observado as circunstâncias no momento da prática da decisão administrativa, ou seja, na época que os atos foram realizados, sendo assim um mecanismo fundamental no controle interno, externo e social.

Acrescenta-se ainda, que a motivação é o somatório entre o fato, fundamento jurídico, legislação pertinente e o resultado esperado.

Nesse trilha, a doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (STF) decidem no sentido que a motivação é obrigatória em todos os casos (VIEIRA, 2012, p. 28).

Por fim a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), regulações sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, entre as quais dispositivos que demonstram a importância da motivação dos atos administrativos realizados pelos gestores.

Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos** sem que sejam consideradas **as consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação** da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas**.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, **indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

“ Art. 22. Na **interpretação de normas sobre gestão pública**, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas** que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. **(Griffos nossos)**

Tais premissas são relevantes na aplicação prática para a gestão e fiscalização da execução dos contratos públicos pois a motivação registra os fatos executados a época ocorridos, e assim mesmo decorridos décadas será possível rememorar o porquê foi realizado qualquer ato administrativo.

2.3.2.4 MOTIVO

Tendo em vista o princípio estudado acima, é imperioso que distingue o motivo com a motivação apresentada pelo agente público no tocante a prática de um ato administrativo.

Preliminarmente, motivação tem relação a formalização de um ato, com aferição da legalidade, da correspondência entre o motivo e seu conteúdo.

Já o motivo é materializado pela causa originária do ato, ou seja, os motivos de fato (necessidade, oportunidade e finalidade do ato) e de direito que justificam sua prática, tais eventos devem ficar registrados na hipótese da fiscalização contratual.

É de suma importância lembrar que o motivo é o elemento constituidor do ato jurídico, servindo-lhe de fundamento de fato e de direito (VIEIRA, 2012, p. 27) e assim sendo tem aplicação prática na condução da gestão e fiscalização de contratos públicos.

Superado a parte conceitual e principiológica dos contratos públicos, é necessário esclarecer a classificação e tipos de contratos para informar quais as espécies de contratos que serão alvo da pesquisa dentro da amostra eleita.

2.3.3 TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Entre as várias modalidades de contratos administrativos (MALTA, 2004, p. 506), cabe tecer algumas considerações dos seguintes tipos:

2.3.3.1 CONTRATO DE CONCESSÃO

É a espécie de contrato em que a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

É relevante lembrar que a modalidade de contrato de concessão é gênero, do qual existe as seguintes espécies: a) Contrato de concessão de serviço público b) Contrato de concessão de obra pública c) Contrato de concessão de uso de bem público.

Superado a parte conceitual e principiológica dos contratos públicos, é necessário esclarecer a classificação e tipos de contratos para informar quais as espécies de contratos que serão alvo da pesquisa dentro da amostra eleita.

2.3.3.2 CONTRATO DE COMPRA

É quando ocorre o ajuste administrativo em que a Administração Pública adquire o domínio de bens, para a realização de suas obras ou para dar prosseguimento aos seus serviços.

2.3.3.3 CONTRATO DE FORNECIMENTO

É uma variação do contrato de compra. Nesse tipo de contrato a Administração faz a aquisição de certos bens, com preponderância de dar sobre a de fazer, em face da principal intenção do negócio que é a aquisição desses bens, a qual ocorre com a prestação de um serviço acessório. Pode-se ilustrar como o exemplo do fornecimento de combustível que abarca a obrigação acessória do transporte.

2.3.3.4 CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

É o contrato onde a Administração realiza, por execução direta ou indireta, uma construção, uma reforma, uma recuperação ou uma ampliação de imóvel público ou destinado ao serviço público.

2.3.3.5 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

É aquele contrato que tem por objetivo uma atividade prestada à Administração, para que dê continuidade aos seus serviços ou atenda às necessidades do administrado. Tem como diferença do contrato de obra, porque no contrato de serviço a atividade predomina sobre o material empregado.

A Lei nº 8.666/93 traz os contornos do que é serviço no Art.6º, inciso II, *in verbis*:

Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

2.3.3.6 CONTRATO DE GESTÃO:

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, art.5º c/c art.1º, traz a definição desse tipo de contrato, que é um o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e à saúde.

Cabe ainda citar instrumentos que tem a capacidade de suprir o termo contratual conforme disciplina o art. 62, § § 1º e 4º: Carta-contrato; Nota de empenho de despesa; Autorização de compra ou; e Ordem de execução de serviço.

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, **e facultativo nos demais** em que a **Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis**, tais como **carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço**.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, **nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos**, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. **(Griffos nossos)**

2.3.3.7 CONTRATOS OFF SET

Contratos Off Set são aqueles contratos que por sua natureza tem como característica principal a capacidade de "equilíbrio da balança comercial", somado ao benefício da transferência de patente/conhecimentos, proporcionando ganhos relativos a tecnologias das quais o país não detém o conhecimento.

Diante da classificação apresentada, cabe anotar que a presente dissertação tem como vetor a análise dos contratos de prestação de serviços, de compra e fornecimento bens, que possuam obrigações periódicas e futuras, pois é o recorte que baliza a pesquisa de campo.

2.4 DIFERENÇAS ENTRE CONTRATOS PRIVADOS E PÚBLICOS

A Lei 8.666/93 traz a denominação de contratos administrativos no parágrafo único do Art.2º:

Art.2º [...] Parágrafo único.

Para os fins desta Lei, **considera-se contrato** todo e qualquer **ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares**, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. **(Grifos nossos)**

Já o dispõe o art.54 e seus parágrafos sobre suas balizas e interpretação:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei **regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público**, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com **clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas** que definam os **direitos, obrigações e responsabilidades das partes**, em conformidade com os **termos da licitação e da proposta** a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta. **(Grifos nossos)**

Por fim, o art. 55 da Lei 8.666/93 determina a obrigatoriedade de os contratos administrativos terem em seu corpo as cláusulas informadas.

A principal característica do contrato da administração pública é que as contratações têm por propósito o atendimento do interesse público, embora se aplique de forma supletiva os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, o que prevalece é o interesse da coletividade (MEIRELLES, 2010, p. 253).

Essas diferenças se encontram umbilicalmente ligadas os princípios já estudados, quais sejam, da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público o que torna relevante ao tema abordado.

Apresentados os devidos contornos, características, conceitos e princípios para adentrar no tema, gestão e fiscalização de contratos públicos, serão apresentados normativas e dispositivos legais de aplicação prática.

2.5 REGULAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

A vigência de um contrato significa o lapso temporal no qual as partes têm o dever de cumprir as obrigações pactuadas, já a eficácia de um contrato se refere a produção de efeitos jurídicos que podem ser produzidos, que ocorre com a publicação do extrato em órgão oficial. Assim se pode afirmar que diante da assinatura o contrato existe, contudo não é possível a exigência dos direitos e obrigações (BARROS, 2011, p. 448).

O parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666, de 23 de 1993 informa o dever que a Administração Pública tem de realizar tal procedimento, o que preenche o pressuposto da eficácia:

Parágrafo único do art.61 da Lei 8.666, de 23/09/93.

A **publicação resumida do instrumento de contrato** ou de seus aditamentos **na imprensa oficial**, que é **condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. **(Griffos nossos)**

Outro aspecto importante é a exigência de previsão orçamentária para qualquer contratação realizada pela Administração que acarrete despesa (BARROS, 2011, p. 423).

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará **adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, exceto quanto aos relativos:

I - **aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual**, os quais **poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração** e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de **serviços a serem executados de forma contínua**, que **poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses**;

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo **a duração estender-se pelo prazo de até 48** (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos **poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração**.

§ 2º Toda prorrogação de prazo **deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato**.

§ 3º É vedado o **contrato com prazo de vigência indeterminado**. **(Griffos nossos)**

É pertinente lembrar que o termo aditivo que prorroga o contrato deverá ser assinado dentro do prazo de vigência contratual em contratos de duração continuada sob pena extinção, nos moldes do art. 598 do Código Civil.

E prorrogar contratos após sua vigência é procedimento eivado de nulidade que será objeto de questionamento pelos órgãos de controle.

Também não se pode furtar que a prorrogação contratual aplicada sem autorização em lei, bem como no edital, constitui crime, conforme art.92 da Lei 8.666/93.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, **inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei**, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, **pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade**, observado o disposto no art. 121 desta Lei:

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa. **(Griffos nossos)**

Diante da disciplina da matéria, é relevante que o fiscal de contratos tenha conhecimento das características do contrato em que atua, pois tem a competência de provocar a autoridade competente para analisar a viabilidade econômica, conveniência e oportunidade de prorrogação ou não do contrato entabulado.

Tal análise preliminar pelo agente que se reveste da função é de suma importância pois há necessidade de provocação em tempo hábil para renovação, pois há exigência de parecer jurídico da Advocacia Geral da União (art.38 da 8.666/93), bem como a demonstração da viabilidade econômica (através da pesquisa de preços) no prosseguimento ou não da contratação, bem como novo certame licitatório.

2.5.1. HIPÓTESES DE PRORROGAÇÃO

Será possível ocorrer a prorrogação de prazo da vigência dos contratos administrativos com a condição de serem mantidas as demais cláusulas contratas e assegurada à manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, existindo respaldo do §1º do art.57 da Lei 8.666/93.

Por outro vértice, é exigido que o Gestor/Fiscal do contrato demonstre, atuando no processo a vantajosidade para o interesse público e observe que há previsão no instrumento contratual autorizando o ato administrativo (VIEIRA, 2012, pp. 54,55).

Corroborando nessa linha o Parecer Referencial nº 00001/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, de 12/04/19.

*“Da vantajosidade da contratação
A **Administração deve juntar manifestação técnica conclusiva** atestando a **“vantajosidade da prorrogação, com indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas.** Ademais, deve certificar o cumprimento da IN nº 05/2014/SLTI, que dispõe sobre procedimento administrativo para a **realização de pesquisa de preços.** (art.57, II, da Lei nº 8.666/93 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 e inciso III, §1º, do art.30-A, da IN 02/2008/SLTI/MPOG.” (Griffos nossos)*

Por outro giro, no mesmo Parecer existe a possibilidade outras formas de ateste da vantajosidade da prorrogação em contratos sem dedicação exclusiva de mão de obra.

*“A Administração deve juntar **manifestação técnica explicitando as razões por que está dispensando a realização de pesquisa de preços** para fins de aferição da “vantajosidade” da contratação. Outrossim, independentemente da realização ou não da pesquisa, **deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da “vantajosidade” da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação** (art.57, II, da Lei nº 8.666/1993).” (Griffos nossos)*

Em face dos procedimentos apresentados o fiscal de contrato tem o dever de buscar junto ao agente requisitante as justificativas da continuidade do contrato sob sua tutela, bem como demonstrar a vantajosidade da prorrogação através da manifestação conclusiva como o parecer em tela orienta. Importante ainda registrar que as prorrogações exigem os mesmos procedimentos quanto ao pressuposto da eficácia disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666, de 23 de 1993.

Ademais cabe registrar que a pesquisa de preços mal instruída abre a possibilidade para os responsáveis da imputação de improbidade administrativa¹⁶.

¹⁶ Inciso V, art.10 da Lei nº 8.429/92

2.5.2. INSTITUTO DA SUBCONTRATAÇÃO

O instituto da subcontratação ocorre na hipótese do contratado (empresa vencedora do certame) na execução do contrato contratar terceiros para executar partes do serviço ou fornecimento de bens (Art.72 da Lei 8.666/93).

Sob este prisma é relevante o servidor designado para realizar a fiscalização do contrato tenha conhecimento das cláusulas que autorizam ou vedam essa hipótese para resguardar a Administração Pública de prejuízos e notificar a empresa contratada de eventuais responsabilidades contratuais.

2.5.3. TÉRMINO DO CONTRATO

Os contratos administrativos têm seu término por ocasião da execução do objeto ou nas hipóteses de rescisão ou anulação do instrumento contratual.

Portanto os contratos são extintos naturalmente quando ocorrer sua total execução do objeto entabulado, bem como na situação de inexecução, quando há descumprimento parcial ou total do objeto contratado, seja com ou sem culpa da empresa vencedora da licitação (VIEIRA, 2012, p. 60).

Estabelecidos os marcos temporais do termo contratual, é relevante que o fiscal de contratos observe se de fato a empresa contratada no caso concreto cumpriu com todas as obrigações pactuadas, pois as partes, Administração Pública e Contratada (agente privado) emitirão o termo de quitação.

Caso pragmático ocorreu na Organização Militar em estudo (CComGEx), onde o Fiscal de Contratos emitiu o termo de quitação, e passados alguns anos a empresa impugnou o edital de um certame licitatório alegando violação da propriedade intelectual do objeto¹⁷.

No caso em estudo a empresa deveria ter entregado a Administração no final do contrato os direitos de propriedade intelectual relativos a um software do Simulador de Operações Cibernéticas (SIMOC), o que não aconteceu. E por consequência acarretou uma

¹⁷ MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.351 – RJ (2018/0128195-6)

disputa judicial que poderia ter sido evitada, bem como trouxe prejuízos para a Administração pois o certame foi anulado, e ainda não ocorreu a aquisição do objeto.

2.5.6. MODALIDADES DE REVISÃO CONTRATUAL

No tocante a revisão contratual, o Artigo 65 da 8.666/93 descreve as hipóteses legais de alterações contratuais, podendo ser motivadas por iniciativa unilateral da Administração ou por acordo entre as partes.

É necessário ressaltar que o dispositivo também regula os limites dos percentuais de supressão e acréscimo do objeto do certame licitatório.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei **poderão ser alterados**, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a **substituição da garantia de execução**;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por **imposição de circunstâncias supervenientes**, mantido o valor inicial atualizado, **vedada a antecipação do pagamento**, com relação ao **cronograma financeiro fixado**, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; *(Griffos nossos)*

Outro fator relevante é a possibilidade de o contratado ter o direito a revisão contratual objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de acordo com a alínea “d”, do inciso II, § 5º do dispositivo legal em tela.

- d) para **restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento**, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem **atos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado**, ou,

ainda, em **caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe**, configurando **álea econômica extraordinária e extracontratual**

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso. **(Griffos nossos)**

Nesse cenário cabe ratificar que não é apenas um direito do contratado, caso contemple as situações elencadas na alínea “d”, II, art.65 da 8.666/93, a Administração deverá realizar o equilíbrio contratual, pois trata-se também de uma garantia constitucional, Art. 37, XXI, *in verbis*:

Art. 37, inciso XXII – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. **(Griffos nossos)**

Importante ressaltar que a revisão dos contratos didaticamente é classificada como gênero, onde se tem as espécies “reajuste” e o “reequilíbrio econômico-financeiro”.

Nesse trilho o reajuste tem como balizas os critérios estabelecidos no art.40, inc. IX c/c art.65, § 8º, da Lei 8.666/93.

Diante das considerações apresentadas, a Administração representada pelo servidor designado, fiscal de contratos, deverá verificar a viabilidade da concessão das modalidades de reajustes apresentadas sob os enfoques financeiro, do cumprimento do objeto contratado e em relação aos preços praticados pelo mercado.

Demonstrado a aplicabilidade e importância da regulação da revisão contratual para a gestão e fiscalização dos contratos, é necessário adentrar nas Legislações infraconstitucionais que disciplinam a temática.

2.6 LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS QUE DISCIPLINAM O TEMA

A Legislação que regula a Fiscalização Contratual é fragmentada em diversos procedimentos administrativos, disciplinado por inúmeras legislações esparsas, o que gera obstáculos aos interessados, desde o conhecimento e obtenção das fontes legislativas, acarretando uma visão restrita de todo arcabouço jurídico.

De forma didática será reunido e coordenado os diversos normativos sobre assunto com o intuito de proporcionar uma visão conjunta dos impositivos legais de aplicação prática.

Ademais, é importante registrar que procedimento administrativo pode ser delineado como um conjunto de atos administrativos praticados com a finalidade de alcançar um objetivo, assim é observado no procedimento uma orientação que garante a observância de um rito, ou seja, uma ordem sequencial até atingir o provimento final (MALTA, 2004, p. 57).

Nesse contexto é relevante informar que os atos administrativos oriundos da Fiscalização de Contratos Públicos têm por finalidade o recebimento de bens e serviços para a Administração Pública, e **deve assim seguir um rito sequencial e cronológico de ações, não se admitindo inversão ou supressão de condutas**, sob pena de configuração de **irregularidades ou improbidades pelo servidor público** que desempenha a função de gestor ou fiscal de contratos, bem como acarreta danos ao erário público.

Um procedimento prático para ilustrar a necessidade de respeito do rito sequencial de atos administrativos no âmbito da fiscalização e gestão contratual é o tempo adequado para a realização do pagamento pelos bens ou serviços prestados pela contratada, tal conduta esta normatizada na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que trata de Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

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

Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na **VERIFICAÇÃO DO DIREITO ADQUIRIDO PELO CREDOR** tendo por base os **títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito**.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a **importância exata a pagar**;

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

§ 2º A liquidação da despesa por **fornecimentos feitos ou serviços prestados** terá por base:

I - o **contrato**, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os **comprovantes** da **entrega de material** ou da **prestação efetiva do serviço**.
(*Griffos nossos*)

Observa-se que a lei determina primeiro a comprovação que os bens ou serviços foram recebidos de acordo com as quantidades, qualidades estabelecidas em contrato bem como através de comprovantes.

A hipótese aventada tem por finalidade não permitir a inversão dos estágios de realização da despesa pública, face a liquidação e pagamento antecipado independente do objeto.

Entre as normas infraconstitucionais é salutar trazer a lume alguns dispositivos da Lei de Licitações (8.666/93).

2.6.1 LEI 8.666, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020.

No rol dos dispositivos que normatizam a fiscalização contratual, merece destaque o Art. 58, inciso III e IV; Art. 67 §1º e 2º; Arts.68,69,70,71. Vejamos:

Diante da lente do Art. 58, III, da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) confere à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos administrativos, e neste contexto executar o contrato é cumprir suas cláusulas segundo a comum intenção das partes no momento de sua celebração, conforme contribui MEIRELLES (2010, pp. 229,230).

Art.58 O **regime jurídico dos contratos administrativos** instituído por esta Lei **confere à Administração**, em relação a eles, **a prerrogativa de:**

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; **(Griffos nossos)**

A execução de um contrato público refere-se não só à realização do objeto do contrato como também à perfeição técnica dos trabalhos, aos prazos contratuais, às condições de pagamento e a tudo mais que for estabelecido no ajuste ou constar das normas legais como encargo de qualquer das partes.

Portanto executar o contrato é, pois, cumpri-lo no seu objeto, nos seus prazos e nas suas condições.

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

No que se refere ao acompanhamento da execução do contrato, é direito e dever da Administração e nele se compreendem a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais.

Os procedimentos deverão ser feitos necessariamente por um representante da administração especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo, em consonância com o Art.67 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

Art. 67. A execução do contrato deverá **ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes** a essa atribuição.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Art. 68. O **contratado deverá manter preposto**, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

Ensina ainda MEIRELLES (2010, pp. 233,234) que a fiscalização da execução abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiências de funcionamento e de produção e de tudo mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento.

Tal fiscalização tem por escopo a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estipuladas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações.

A materialização da fiscalização deve ser registrada em livro próprio, para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração.

No livro devem ser anotadas também as faltas na execução do contrato, que inclusive poderão ensejar sua rescisão (Art.67, §1º e Art.78, VIII).

§ 1º Art.67: O representante da Administração **anotará em registro próprio** todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Art. 69. O **contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte**, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. *(Griffos nossos)*

O Tribunal de Contas da União orienta que em matéria de fiscalização de contratos, nos termos do Art. 16, §2º da Lei nº 8.443 (BRASIL, 1992), o fiscal de contrato tem responsabilidade solidária com a empresa por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato.

Uma das hipóteses aqui apresentada configura-se quando o agente designado para realizar a fiscalização, é omissos quanto a fiscalização da documentação relativa encargos trabalhistas, previdenciários.

Art. 70. O contratado **é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros**, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. *(Griffos nossos)*

Outro tipo de situação que acarreta sanção ao servidor designado para a função de fiscal de contratos é expresso na ementa do Acórdão 5902/16 – 1ª Câmara do TCU:

“[...] ao assinar os boletins de medição, ainda que não tenha a expertise necessária para tanto, assume o subscritor a responsabilidade em relação aos serviços medidos e por ele liquidados”.

Também é necessário ressaltar o instituto da “garantia”, que é uma cautela adicional para a Administração, prevenindo-a contra eventuais prejuízos causados pelo contratado.

Ela deve ser exigida no ato convocatório e quando efetivamente existirem riscos de lesão ao interesse público.

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II – seguro - garantia; III - fiança bancária.

O Fiscal de contratos deverá verificar a legitimidade do seguro-garantia submetendo as regras da SUSEP, bem como se for caução real, em dinheiro ou títulos da dívida pública avaliar se estes títulos estejam registrados no Banco Central. Estas ações visam assegurar a validade, a prescrição desses instrumentos de garantia (BARROS, 2011, p. 423).

Não se pode furtar de trazer a discussão o Decreto que traz os contornos da Governança, instituto que visa trazer entre outros benefícios o resultado mais eficiente e eficaz para a Administração e que tem relação íntima com as compras públicas.

2.6.2 DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 - GOVERNANÇA

O artigo 2º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 define governança nos seguintes termos:

I - Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e **controle** postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à **condução de políticas públicas** e à prestação de serviços de interesse da sociedade; (*Griffos nossos*)

Em complemento ao conceito apresentado, infere-se do Referencial Básico de Governança intitulado pelo TCU, a denominação de Governança Pública, que abarca os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A governança no setor público pode ser analisada sob quatro vetores de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.

2.6.2.1 A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA E A GESTÃO PÚBLICA

Tendo em vista o cenário em que o Brasil se encontra, surgem inúmeros obstáculos para materializar as políticas públicas nas esferas da educação, saúde, infraestrutura, mobilidade urbana, segurança, combate às desigualdades regionais.

Essas barreiras necessitam ser ultrapassadas para se vislumbrar desenvolvimento econômico e social do país. O Estado assume assim as funções de regulador, prestador de serviços ou investidor.

Em face do mencionado, acarreta gastos governamentais elevados, e a governança, a gestão pública ganham importância neste cenário.

Portanto a governança e a gestão pública estabelecem preceitos básicos, metas e finalidades que **contribuem para melhores resultados** (realizar mais com o mesmo volume de recursos, **acelerar o ritmo das obras**, melhora a **qualidade do serviço prestado** nos hospitais, nas escolas, na pesquisa, no meio ambiente) dos órgãos e entidades da Administração Pública (TCU, 2019).

Diante desses preceitos é nítida a ligação da Governança Pública ao acompanhamento da execução das compras públicas (gestão e fiscalização contratual), seja na entrega de bens ou na prestação de serviço.

2.6.2.2 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA

A Governança agrega-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; **de controle, monitoramento e prestação de contas**. Nesses últimos aspectos se encontra a gestão e fiscalização contratual.

A governança ainda determina o direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

2.6.2.3 GESTÃO

Gestão se refere ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, **processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão**, se detém com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (**realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício**).

A Gestão está umbilicalmente ligada aos **processos organizacionais**, tendo competência relativa ao planejamento, **execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos** e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.

2.6.2.4 GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES

É a reunião de instrumentos de liderança, estratégia e controle colocados com a **função de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições**, com o objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (adaptado do “Referencial Básico de Governança Aplicada a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, publicado pelo TCU em 2014). (TCU R. b.-B., 2014)

2.6.2.5 OBJETIVO DA GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES

Em síntese a governança nas aquisições tem por finalidade: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em **prol de resultados**, utilizar de **forma eficiente os recursos**, **minimizar riscos** nas compras públicas e **contratos**, apontar responsabilidades e competências, **trazer a transparência dos resultados a sociedade**.

A transparência se reflete diante da fiscalização dos contratos públicos na hipótese da motivação e motivo que justifica o recebimento do material, do objeto licitado, bem como o serviço recebido.

A referida motivação e motivo dos atos administrativos infere-se no registro da execução do contrato em documento próprio (art.67 da 8.666/93).

Corroborando com esse entendimento o Tribunal de Contas determinou no acórdão nº 3.011/2017 – 2ª Câmara que sejam disponibilizados nos sites dos órgãos na internet, com acesso público, de links para acesso ao inteiro teor dos processos eletrônicos, que documentam suas licitações e execução de contratos, autuados via Sistema Eletrônico de informações – SEI (Decreto nº 8.539/2015) ou plataforma similar.

2.6.2.6 DIFERENÇAS ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS

Segundo o Acórdão 2339/2016–TCU, Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa.

Para ilustrar o Acórdão em tela apresenta o seguinte exemplo: “*que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições)*.” Contudo, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão.

Por outro lado, o controle da gestão é função da governança, ou seja, a **gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas** e quanto aos **resultados obtidos**.

Diante do exposto pode-se afirmar que a Gestão e a Fiscalização da execução de Contratos Públicos são vetores da Governança Pública nas aquisições públicas na fase de execução do ciclo das compras públicas.

Outra normativa que merece atenção é a Instrução Normativa nº 5 de 26/05/2017 a qual trouxe instrumentos da Governança para as Compras Públicas, como planejamento, avaliação de riscos e diversos atores que participam do certame desde o planejamento da contratação pública à execução contratual.

2.6.3 IN 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, INSTRUÇÃO NORMATIVA DE SERVIÇOS

A Instrução Normativa em tela dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta (mão de obra) no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

A Instrução Normativa trouxe inovações ao trazer as competências específicas de gestão e a fiscalização de contratos para novos atores: gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e público usuário¹⁸.

A IN nº 5/2017 informa procedimentos que trazem segurança jurídica para que a fiscalização da execução contratual seja realizada de forma preventiva, rotineira e sistemática.

Importante ressaltar que a aplicação desta norma teve por finalidade suprir a lacuna de contratos de mão de obra diante da Súmula 331 TST, a qual disciplina que a Administração somente responderá solidariamente se ficar comprovada a falha na fiscalização.

Ademais a IN nº 5/2017 poderá ser utilizada de forma análoga nos demais objetos contratos no que couber conforme recomenda a Portaria nº 37 da SEF:

Art. 24. A todos os contratos administrativos aplicam-se, no que couber, as disposições constantes da Instrução Normativa nº 5 - SG/MPDG, de 26 de

¹⁸ Art.40 incisos I, II, III, IV e V.

maio de 2017, e suas alterações posteriores, ou normativo que venha a substituí-la, além do disposto na presente Portaria. *(Griffos nossos)*

2.6.4 PORTARIA Nº 37 - SEF, de 14 abril de 2020, aprova as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos, no âmbito do Comando do Exército (EB90-N-08.004)

Tomando como paradigma a Instrução Normativa nº 5 a Secretaria de Economia e Finanças (SEF) editou a Portaria nº 37 – SEF, que entrou em vigor em 4 de maio de 2020, disciplinando a atuação do gestor, fiscal de contratos e outros atores envolvidos na execução contratual no âmbito do Exército Brasileiro.

Em síntese, a presente portaria reuniu os atores que já atuavam na gestão e fiscalização de contratos, contudo eram fruto da jurisprudência ou de legislações esparsas e aplicados de forma análoga nos contratos públicos.

A Secretaria de Economia e Finanças (SEF) inovou na referida legislação abarcando as competências e procedimentos dos agentes envolvidos na atividade fiscalizatória, compilando procedimentos e entendimentos dos órgãos de controle externo e interno, e o mais relevante que a norma em questão tem aplicação em qualquer tipo de contrato, realizando por fim a vinculação as disposições constantes da Instrução Normativa nº 5 - SG/MPDG, de 26 de maio de 2017, que disciplina contratos de mão de obra e a Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, do Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia que versa sobre tecnologia da informação (TI).

Nesse sentido os artigos 23 e 24 da Portaria nº 37 – SEF informam essa possibilidade, vejamos:

Art. 23. Para a **contratação de Soluções de Tecnologia da Informação aplicam-se as disposições constantes da Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019**, do Secretário de Governo Digital do Ministério da Economia, e suas alterações posteriores, ou outro normativo que venha a substituí-la, além do disposto na presente Portaria.

Art. 24. **A todos os contratos administrativos aplicam-se, no que couber, as disposições constantes da Instrução Normativa nº 5 - SG/MPDG, de 26 de maio de 2017**, e suas alterações posteriores, ou normativo que venha a substituí-la, além do disposto na presente Portaria. *(Griffos nossos)*

Diante do exposto é relevante traçar algumas considerações em relação as competências dos agentes administrativos que se encontram envolvidos e atuam na gestão e fiscalização a depender do tipo de contrato.

2.6.4.1 EQUIPE DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL (EGFC) E SUAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES

2.6.4.1.1 GESTOR DO CONTRATO

O agente da Administração designado para coordenar e comandar o processo de gestão e fiscalização da execução contratual. Cabe-lhe, portanto, tratar com o contratado, exigindo o fiel cumprimento do que foi pactuado.

As competências do gestor de contratos encontram-se apresentadas no art.15 da portaria em análise.

2.6.4.1.2 FISCAL TÉCNICO DO CONTRATO

É o responsável pela avaliação e acompanhamento da execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado.

A fiscalização técnica da execução contratual, preferencialmente, deve ser atribuída a militar ou servidor civil que detenha formação ou familiaridade com o objeto fiscalizado, evitando-se ainda o excesso na eventual acumulação de vários contratos sob a responsabilidade do mesmo fiscal.

As funções exercidas pelo fiscal técnico encontram-se dispostas no art.16 da Port.37 SEF/2020.

2.6.4.1.3 FISCAL ADMINISTRATIVO

É o responsável pelo acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de execução indireta, na forma do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

As atribuições do Fiscal Administrativo encontram-se elencado no art.18 da portaria em tela.

2.6.4.1.4 FISCAL SETORIAL DO CONTRATO

É responsável pelo acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de uma mesma OM.

Esta classificação de fiscal de contratos tem a mesmas atribuições do Fiscal Técnico do Contrato, ficando a sua atuação restrita ao setor/unidade para o qual tenha sido destinado.

2.6.4.1.5 FISCAL REQUISITANTE DO CONTRATO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

É o representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação.

Cabe registrar que a portaria em estudo contempla as atribuições do Fiscal Requisitante **sem fazer distinção sobre a especificidade do objeto contratado**, ou seja, relativo à Tecnologia da Informação (TI), conforme o art. 19 da Portaria nº 37 SEF.

Por ter pertinência ao tema, gestão e fiscalização de contratos públicos é preponderante informar alguns dispositivos da LEI 11.433/21 Projeto de Lei que estabelece

as Normas Gerais de Licitação e contratação para a Administração Pública, nova Lei de Licitações.

2.6.5 PROJETO DE LEI Nº 1292/1995

O projeto de Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis números 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis números 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002¹⁹.

O projeto em tela traz em seu bojo dispositivos sobre fiscalização e gestão contratual, entre os quais cabe destacar: alínea c, XVI, art. 6º; art.7º; alínea d, XVIII, art.6º; alínea f, XXIII, art.6º; alínea d, XXV, art.6º; IV, art.14; X, §1º art.18; art.25; parágrafo único, VI, art.47; alínea d, III, art. 73; III, art.103; art. 116 e seus incisos e §§; arts. 117 a 122; II, art.136; art.139; e art. 140²⁰.

O projeto de Lei **não abarca inovações sobre a fiscalização e gestão da execução de contratos, é já sofre críticas sob esta ótica** (Fortini, 2017).

Embora a nova lei não traga inovações sobre o tema, é relevante transcrever os dispositivos com a redação nova, como expresse abaixo:

¹⁹ Câmara dos deputados. PL nº 1292/1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>.

²⁰ Redação final do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.292-F de 1995 do Senado Federal (Pls Nº 163/95 Na Casa De Origem). Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Projeto-Nova-Lei-de-Licitacao.pdf>.

Art.18, § 1º, X do nº 1292/1995

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual

Observa-se no conteúdo que a lei determina que na fase de planejamento já fique definido providências a serem adotadas pela Administração no tocante a capacitar o servidor que será designado para fiscalização e gestão contratual.

Tal registro no Projeto de Lei vai ao encontro do entendimento do TCU sobre o tema. Outro fato relevante é que a nova lei traz a denominação “gestão contratual” que na Lei 8.666/93 não é encontrada.

Art. 116. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato **anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato**, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato **será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração**, que deverão **dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.**

(Griffos nossos)

Estabelecidos os parâmetros legais que regulam a fiscalização e gestão da execução contratual, é possível traçar as balizas da metodologia da pesquisa empírica.

3. METODOLOGIA

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

No presente trabalho foi utilizado uma pesquisa de estudo de caso, utilizando como paradigma a Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx).

Nesse sentido John Guerring (Guerring, 2019, p. 70) define qual é o objetivo de um estudo de caso:

“O objetivo de um estudo de caso é parcialmente explicar o caso sob investigação e também, ao mesmo tempo, elucidar uma classe maior de casos (uma população). A fim de se qualificar como um estudo de caso, deve ser possível colocar o estudo em contexto mais amplo, mesmo que essa não fosse a intenção do autor” (Griffos nossos)

No tocante ao caso sob investigação, o estudo de caso visa à inferência causal, classificada como diagnóstica, pois se destina a verificar se uma hipótese é verdadeira, corrobora com este objetivo o entendimento descrito abaixo.

Estudos de caso, **finalmente podem desempenhar uma função diagnóstica** – ajudando a **confirmar, desconfirmar ou refinar uma hipótese** (extraída da literatura sobre um tema ou das **próprias rumações dos pesquisadores**) e identificar o agente gerador envolvido nessa relação). (Guerring, 2019, p. 141). *(Griffos nossos)*

Assim, no caso analisado busca-se verificar se o Órgão atende as normas e legislações relativos à gestão e fiscalização de contratos públicos pelos agentes administrativos envolvidos, bem como se estes procedimentos têm padronização.

Também no estudo de caso observou-se a natureza exploratória, pois trouxe subsídios para oportunidades de melhoria e elaboração de procedimentos futuros atinentes a gestão e fiscalização contratos públicos, bem como tem o viés confirmatório de testar uma hipótese.

Arrematando a descrição da natureza de pesquisa elegida para obter as informações para o desenvolvimento do estudo foi necessário combinar a pesquisa de campo com análise documental e bibliográfica.

Importante destacar que teve ainda como fim, encontrar cenário para soluções práticas, proporcionando subsídios para sanar problemas, incongruências, ou estabelecer procedimentos preventivos de forma concreta.

Consolidado a natureza da pesquisa da dissertação, passa-se a análise do recorte e a população sob investigação.

3.2 RECORTE DA PESQUISA

Em relação a amostra, o objeto de pesquisa limitou-se a contratos continuados da Base Administrativa do CCOMGEx que possuíssem prestações recorrentes, periódicas e tivessem relação direta ou indireta com o Projeto SISFRON.

Nesse cenário foram analisados de forma aleatória a amostra de 98 “Livros Registros” relativos aos processos de execução contratual, de uma população de 160 contratos, que apresentassem vigência mínima até o exercício de 2021.

Cabe explicitar que os processos de execução contratual são materializados por “Livros Registros”, ou outro documento hábil que o substitua (documento próprio), previsto no art.67 da 8.666/93 c/c art. 22 da Portaria nº 37 - SEF, de 14 abril de 2020. Delimitado o campo de atuação da pesquisa, estabeleceu-se os procedimentos operacionais.

3.3 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

3.3.1 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Sob a ótica de instrumento de coleta de dados foi elaborada uma LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS, onde foram alvo de 22 (vinte e duas) variáveis preestabelecidas com respostas fechadas (SIM; NÃO, NA = NÃO SE APLICA AO CASO) que têm relação aos procedimentos, aos documentos que instruem o processo

de execução contratual, regulados pela legislação pertinente ao tema, ligados umbilicalmente ao referencial teórico.

Através da lista de verificação foram avaliados de forma qualitativa e quantitativa os “Livros Registros” dos Gestores e Fiscais de contratos relativos aos contratos pesquisados.

Cabe registrar que a avaliação qualitativa se reflete na “identificação documental”, que é materializada na produção e juntada de documentos, realização de procedimentos e atos administrativos que dão origem ao Livro Registro de fiscalização e gestão de contratos.

De forma sintetizada, o LIVRO REGISTRO, nada mais é do que o “processo de execução contratual”, sendo a última fase da contratação pública, a fase externa, onde o servidor designado pelo Ordenador de Despesas (OD) tem como atribuições: registrar, motivar, demonstrar todas as alterações, atividades desenvolvidas no decorrer da execução do contrato.

E a ferramenta utilizada para identificação documental em contraste com o artefato de pesquisa, ou seja, os Livros Registros, foi a LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS.

No tocante a avaliação quantitativa, foi convertido em números e percentuais as respostas (SIM, NÃO e NÃO SE APLICA) às variáveis elegidas em relação à execução dos contratos analisados.

Necessário frisar que a análise documental dos “Livros Registros” em confronto com as variáveis elegidas, LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS, foram centralizadas na Seção de Gestão de Contratos da Organização Militar (OM) sob supervisão do chefe da seção, o qual manteve a tutela e guarda dos documentos públicos sob avaliação da pesquisa.

Também foram realizadas entrevistas (questionário online) com o Adjunto da Seção de Gestão de Contratos, onde se questionou sobre as diretrizes gerais sobre a Gestão e Fiscalização dos Contratos, e com o Adjunto do Setor Financeiro, o qual respondeu perguntas relativas a procedimentos dos pagamentos mensais dos contratos vigentes.

Sedimentado os procedimentos operacionais para a pesquisa de campo, passa-se as justificativas das variáveis elegidas para a pesquisa.

3.3.2 DOS CRITÉRIOS DE ELEIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Para a construção da LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS foi necessário estabelecer critérios para eleição das variáveis.

Nessa pauta foram utilizadas como fonte: preliminarmente o referencial teórico, as inúmeras legislações esparsas sobre a temática, orientações normativas, recomendações de Órgão Consultivos e de Controle interno, bem como entendimento do TCU sobre o assunto.

Dessa forma houve a seleção das variáveis, justificando assim a sua importância através de uma análise sintetizada dos riscos e benefícios de cada quesito.

Concluída a etapa em questão, o objeto de pesquisa adquiriu viabilidade, pois se revestiu de evidências empíricas (práticas) que permitiram aferições, validações e observações, como revelado na descrição das variáveis a serem verificadas a seguir.

3.3.3 DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DAS VARIÁVEIS A SEREM VERIFICADAS

1	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui “ <i>Capa</i> ” com informações pertinentes ao processo de origem: modalidade de licitação; nº da modalidade (pregão eletrônico, inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação, contratação extraordinária; NUP; objeto; ano da aquisição; nome da autoridade requisitante; nome da empresa contratada; vigência do contrato; vigência da garantia contratual?
Justificativa	As informações inseridas na capa são de suma importância para obter informações sobre a origem do contrato, demais dados que são relevantes para execução do contrato. Fundamentação legal: § 4º, art.42 da IN nº 5, de 26/05/2017.
Análise	Não há obstáculo para a implantação dessa peça ao livro registro, contrapartida a adoção desse procedimento contribui para a busca de informações do referido contrato com rapidez, bem como facilita na hipótese de auditoria interna ou externa (11ª ICFEx e TCU).

2	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui “ <i>Termo de Abertura</i> ”?
Justificativa	A execução do contrato se configura através do Livro registro como um processo administrativo, o qual necessita apresentar o “termo de abertura” para demarcar o marco temporal do início do processo. Fundamentação legal: inciso X, art.16 c/c inciso III, art.21 da Portaria nº 37 SEF.
Análise	Não há dificuldade para a implantação desse ato, bem como cumpre o determinado na legislação que disciplina o caso.

3	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual está “ <i>autuado, numerado e rubricado</i> ” na ordem cronológica dos atos administrativos ocorridos (acompanhamento da aferição da quantidade, qualidade, tempo e modo da entrega dos bens e serviços, somado a verificação dos níveis mínimos estabelecidos de desempenho no edital)?
Justificativa	A autuação se faz necessário para que o processo fique ordenado na ordem cronológica dos eventos, o que facilita a consulta futura e evita a possibilidade de inserção de documentos novos a situações pretéritas. Fundamentação legal: ON nº 02 /AGU, de 01/04/09.
Análise	O referido procedimento é de fácil aplicabilidade e contribui para a organização do processo de execução do contrato.

4	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia da “ <i>portaria de nomeação do servidor e seu substituto (militar)</i> ” para exercer a função de fiscal (administrativo, técnico, gestor do contrato), bem como documento que demonstre o período da ausência do titular da função (por motivo de férias ou outros afastamentos)?
Justificativa	O ato administrativo se faz necessário haja vista a importância estabelecer o marco temporal em que teve o início a gestão e fiscalização da execução do contrato (art.67 da 8.666/93), também importante para deixar registrado a ciência formal ao servidor de suas atribuições.
Análise	O cumprimento dessa determinação é obrigatório, e a necessidade de acostar a cópia aos autos do processo de execução reside na possibilidade de rastreabilidade dos atos administrativos independente do tempo, bem como definir o responsável pela fiscalização realizada na época.

5	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia da “ <i>publicação das atribuições</i> ” dos fiscais para o contrato ao qual foi designado?
Justificativa	Primeiramente a lei determina que seja publicado as atribuições inerentes da função do fiscal. Tem por objetivo deixar de forma expressa todas as ações a serem adotadas na vigência do contrato. Fundamentação legal: § 6º, art.14 da Portaria nº 37 SEF.
Análise	A publicidade proporcionada gera a ciência do servidor incumbido da função, a instrução do processo com esta lauda complementa o instrumento contratual.

6	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia de “ <i>Parecer Jurídico da AGU</i> ” ou da “ <i>justificativa de Termos Aditivos</i> ” em face de prorrogação contratual ou reajuste (reequilíbrio/revisão de preços; reajuste/índice financeiro ou repactuação/variação de preços do mercado); bem como juntada do Termo de apostilamento, quando for o caso?
Justificativa	É de suma importância ter no processo de fiscalização cópia do parecer jurídico porque o contrato sem parecer jurídico não tem eficácia. Nesse cenário o inciso VI, art. 38 da 8.666/93 exige tal artefato.
Análise	Essa a conduta de forma preventiva pode evitar a ocorrência de vício insanável no processo, caso o gestor do contrato/ou seção equivalente não solicite o parecer jurídico.

7	Descrição
O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia do “ <i>contrato social da empresa</i> ” onde conste delegação do representante da empresa para exercer a função de preposto perante a Administração Pública em face do contrato?	
Justificativa	Este documento tem a finalidade de aferir se o preposto indicado pela empresa de fato tem poderes para tomar decisões perante a Administração Pública. Fundamentação legal: art.68 da Lei 8.666/93.
Análise	Não há dificuldade para a implantação desse procedimento, ademais traz segurança jurídica para a contratante, ora Administração Pública, agregado que é uma ação preventiva de litígios jurídicos, onde a empresa contratada poderia alegar que o agente indicado não tinha poderes para realizar determinados atos perante a Administração Pública.

8	Descrição
O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia da “ <i>ata de reunião inicial</i> ” entre Administração e a empresa contratada?	
Justificativa	A reunião em tela tem por objetivo estabelecer os parâmetros para fiscalização, deixar claro quais obrigações e direitos do contratado e da Administração, em síntese apontar os pormenores da execução do contrato. Fundamentação legal: inciso I, art.21 da Portaria nº 37 SEF.
Análise	É uma imposição legal que proporciona os esclarecimentos e eventuais dúvidas sobre a execução do contrato, bem como procedimentos sobre registros documentais.

9	Descrição
O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta o “ <i>atesto</i> ” da Nota Fiscal/Fatura respeitando o estágio da despesa pública?	
Justificativa	O ateste é o ato administrativo que indica que o serviço foi prestado ou o bem foi recebido conforme instrumento contratual (I, III, §2º do art.63, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; §1º do art.67 da 8.666/93). Contudo é um ato sumário, não possuindo sustentação fática para provar que o bem foi recebido ou o serviço de fato foram prestados conforme contratado.
Análise	Tal procedimento tem por finalidade evitar a inversão das fases da despesa, pois evita o pagamento antecipado a contratada, protegendo a Administração de danos ao erário.

10	Descrição
O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia do “ <i>Projeto Básico ou Termo de Referência (TR)</i> ”?	
Justificativa	A cópia desses artefatos complementa o instrumento contratual no que se refere as especificações, demais características e condutas na execução do contrato. Fundamentação legal: inciso II, art.16 da Portaria nº 37 SEF.

Análise	É uma peça imprescindível para o cumprimento das obrigações do fiscal de contrato designado, sendo como regra de acesso público. O desconhecimento deste documento pode acarretar danos ao erário.
---------	--

11	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia do “ <i>Instrumento Contratual</i> ” assinado entre as partes, ou seja, entre Administração e a empresa contratada?
Justificativa	O contrato é o principal instrumento da gestão e fiscalização da execução do contrato. Fundamento legal: §4º do art.42 da IN nº 5 de 26/05/17.
Análise	É a premissa básica do representante da Administração que conheça o contrato relativo à aquisição do bem, o serviço a ser prestado, bem como todas as informações básicas em termos de direitos, deveres, garantia da empresa selecionada, bem como prazos estabelecidos para entrega, vigência, entre outras informações.

12	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta a “ <i>Apólice da Garantia Contratual</i> ” vigente?
Justificativa	É suma importância verificar se o contrato tem previsão de garantia, pois este instrumento traz segurança para Administração na hipótese de não cumprimento das obrigações contratuais, bem como a garantia do pagamento de encargos trabalhistas, previdenciários. Fundamentação legal: incisos II e III, §1º do art.56 da 8.666/93.
Análise	A referida garantia traz segurança jurídica para a Administração, garantindo que não ocorra a transferência de responsabilidade de obrigações trabalhistas ou encargos previdenciários ao Órgão, bem como traz respaldo legal para garantir a continuidade no serviço a ser prestado ou bem a ser entregue.

13	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta mensalmente o “ <i>comprovante da realização do pagamento</i> ”, ou seja, a Ordem Bancária (OB) pelos serviços prestados ou recebimento de material conforme a nota fiscal/fatura emitida pela empresa contratada?
Justificativa	É uma premissa básica ter acesso facilitado de documentos que demonstrem (comprovem) que o débito foi pago pela Administração dentro do prazo estabelecido no instrumento contratual.
Análise	O procedimento em tela proporciona a garantia que o pagamento das despesas não ocorreu fora do prazo, o que acarreta danos a Administração, pois gera juros moratórios. Hipótese em questão pode facilmente ocorrer pois o Fiscal não trabalha no Setor Financeiro, assim não acompanha a tramitação da quitação da despesa.

14	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta a “ <i>Nota de Empenho (NE)</i> ” da despesa (garantia à empresa contratada que há dotação orçamentária para o recebimento pelos serviços prestados ou bens entregues a Administração)?
Justificativa	É também um instrumento necessário para a gestão e fiscalização do contrato pois é a garantia que existe dotação orçamentária para o pagamento das despesas mensais.
Análise	Acrescenta-se a essa informação a possibilidade de acompanhar o saldo para as possíveis prorrogações, bem como a necessidade de solicitar reforço de crédito para cumprir com as obrigações futuras.

15	Descrição
	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta na hipótese de prorrogação contratual, “ <i>Relatório de Pesquisa de Preços</i> ” (instruída com três pesquisas de mercado, no mínimo) para demonstrar se os preços praticados no contrato continuam vantajosos. Em caso de ausência da pesquisa de preços, foi apresentado as devidas justificativas e motivações?
Justificativa	É relevante esta conduta pois os órgãos de controle (11ª ICFEx, TCU) determinam esse procedimento sob pena de multa. Fundamento legal: art.57, II, da Lei nº 8.666/93 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017. Atualmente regulado pela IN nº 73 de 05/08/20.
Análise	A situação imposta impõe ao fiscal de contratos, planejamento, pois será necessário a remessa do processo para AGU emitir parecer jurídico.

16	Descrição
	Existe “ <i>relatório mensal</i> ” no Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual acompanhado de documentos comprobatórios dos atos administrativos da gestão e fiscalização contratual (pagamento, prorrogação de prazo, notificação da empresa, rotina da execução do contrato, descrição do método utilizado para medição) ou qualquer outro registro necessário?
Justificativa	O cerne da gestão e fiscalização contratual reside em registros e/ou relatórios, pois através dos motivos e a motivação ficam sedimentados qual serviço foi realizado e o porquê foi realizado na Administração, bem como qualquer aquisição de um bem. Portanto é necessário estar presente o Princípio da Motivação no decorrer da gestão e fiscalização do contrato, o que demonstra transparência com a gestão do dinheiro público. Fundamento legal: Item 1 do anexo XI da IN nº5, de 26/05/17.
Análise	Os relatórios discriminados dos atos realizados são imprescindíveis para demonstrar a transparência, probidade, legalidade perante a Administração Pública, somado ainda a possibilidade da rastreabilidade dos atos administrativos realizados na época.

17	Descrição
Há Termo de Recebimento Provisório, Termo de Recebimento Definitivo ou Termo de Quitação do Contrato no Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual?	
Justificativa	Tratasse de relatórios onde constam motivadamente que foram prestados os serviços contratados e as aquisições de bens foram entregues, seguindo o cronograma-físico financeiro ou o contrato tenha sido concluído em face da vigência ou quitação. Fundamento legal: inciso V, art.15 c/c inciso VIII, art.16 da Portaria nº 37 SEF.
Análise	Os termos mencionados são imprescindíveis para demonstrar a transparência, probidade, legalidade perante a Administração Pública e para justificar a glosa no pagamento.

18	Descrição
Existe cópia do “ <i>extrato da publicação oficial</i> ” (DOU) do contrato ou dos termos aditivos aos contratos?	
Justificativa	Em face do comando do Art. 61. Parágrafo único da Lei 8.666/93. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia , será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.
Análise	É relevante para gerar os efeitos jurídicos da pactuação.

19	Descrição
Foi realizado a “ <i>inclusão do contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)/Sistema de Gestão de Contratos (SICON)</i> ”, ou sistema que venha a substituí-lo, para fins de controle e publicação no Diário Oficial da União, e proceder ao respectivo registro nas contas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)?	
Justificativa	É uma ferramenta importante para o controle e acompanhamento do contrato, sendo além do mais uma condicionante para a realização do pagamento.
Análise	Este procedimento proporciona registros do cronograma físico financeiro (etapas do contrato) quando o objeto exigir, como obras de engenharia.

20	Descrição
O “Contrato de <i>Offset</i> ” encontra-se “ <i>traduzido para língua portuguesa</i> ”?	
Justificativa	É uma necessidade para realizar o controle e acompanhamento do contrato de forma precisa haja vista as que as cláusulas contratuais descrevem quais as etapas do contrato, bem como as obrigações e direitos das partes envolvidas. A título de exemplo a cláusula de transferência de propriedade intelectual para a administração ao término do contrato.
Análise	Este procedimento é imprescindível para que ocorra em tempo hábil qualquer correção necessária na execução do instrumento

	contratual. Somado a necessidade de conhecer todas as cláusulas contratuais.
--	--

21	Descrição
	Está sendo confeccionado “ <i>relatório mensal</i> ” conforme modelo estabelecido na Diretriz nº 01/2019 do Comandante do CCOMGEX?
Justificativa	É uma exigência por parte do gestor para realizar o controle e acompanhamento de contratos Off Set conforme as orientações contidas na Diretriz nº 01/2019 do Comandante do CCOMGEX porque as orientações possuem uma ordem escalonada e cumprimento de requisitos específicos para este tipo de contrato especial.
Análise	Este procedimento deve ser cumprido fielmente pelos fiscais de contrato haja vista a especificidade da modalidade de contrato em questão, ademais é plenamente executável.

22	Descrição
	Existem “ <i>documentos comprobatórios do recebimento efetivo parcial ou total</i> ” do Acordo de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial?
Justificativa	Tendo em vista o princípio da motivação, demonstração que esta ocorrendo o cumprimento do que foi contratado, não menos importante traduz transparência com os gastos públicos perante a sociedade.
Análise	É uma conduta de fácil implementação, pois basta juntar documentos (fotos, publicações, análise descritiva do método de medição do cumprimento do contrato) que comprovem a entrega do objeto (serviço ou bem) ao livro registro.

Consolidada as variáveis da LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS em face dos critérios informados, deu-se início a pesquisa de campo, conforme a configuração do instrumento de coleta de dados ([Tabela 1](#)).

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO

4.1 DA LISTA DE VERIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E DOCUMENTOS

Como ressaltado no capítulo anterior e com o objetivo de verificar a fiscalização e a gestão de contratos na prática, foram estudados e auditados 98 (noventa e oito) contratos públicos pertencentes ao Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX).

Partindo da coleta de dados, utilizando como ferramenta uma unidade da “lista de verificação de documentos e procedimentos” (Tabela 1) para cada contrato. Dessa maneira, foram analisados *in loco* os Livros Registros relativos aos contratos públicos pactuados pela Base Administrativa do CCOMGEx.

Diante do instrumento utilizado, o resultado da pesquisa foi consolidado em uma única planilha (Tabela 2), onde na coluna da esquerda encontra-se dispostas as amostras (98 livros registros dos contratos), e na linha superior foram escalonadas as 22 variáveis.

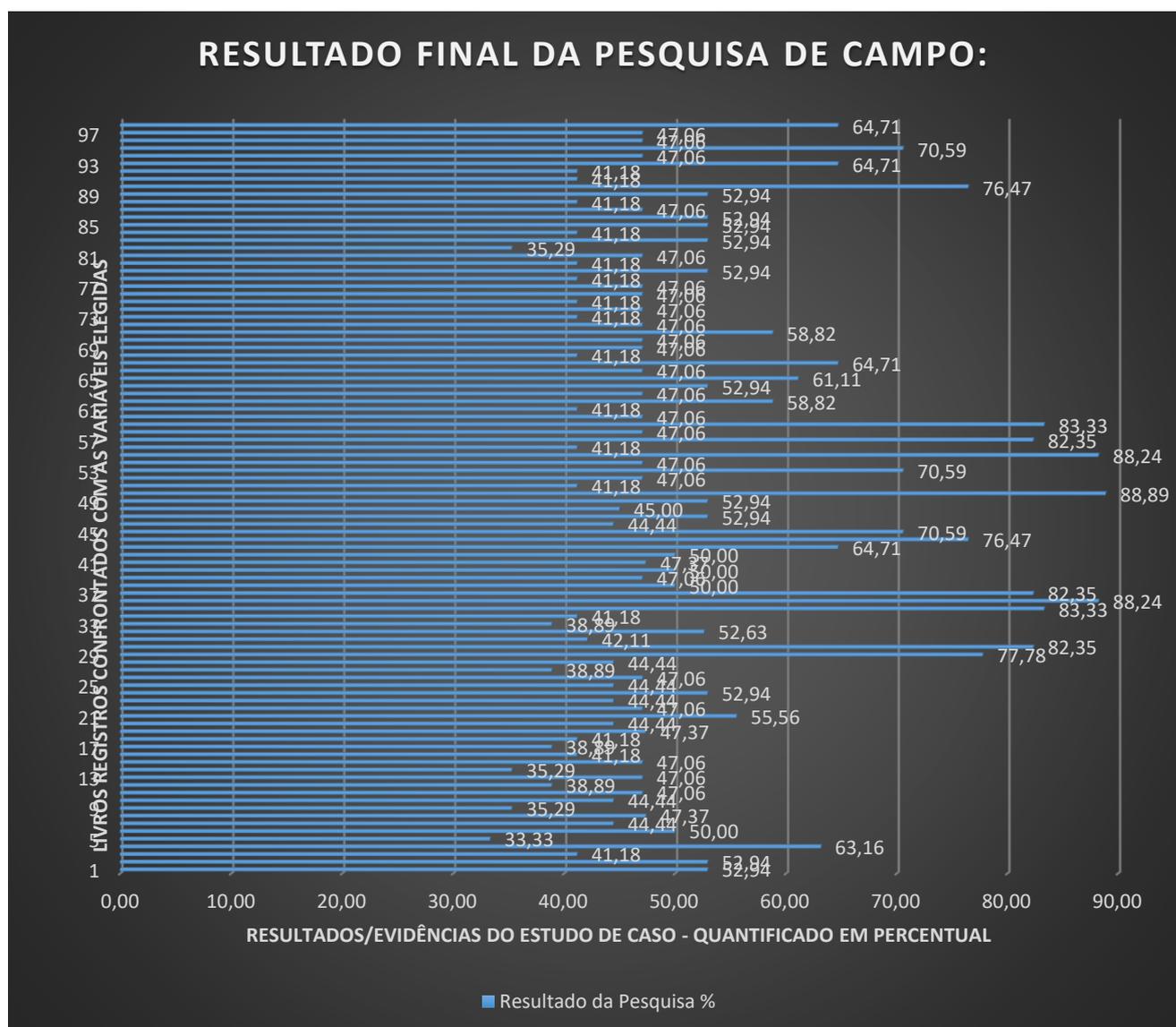
Importante ressaltar que não foi descrito a denominação, o objeto, a aplicação dos contratos públicos, também informações atinentes aos servidores encarregados pela confecção dos processos de execução contratual (Livros Registros) em face da preservação da imagem dos envolvidos e diante de informações de cunho sigiloso.

Considerando a estrutura apresentada, levando em consideração se as variáveis foram ou não consideradas dentro do universo estabelecido para cada “Livro Registro” de forma singular e pontual, obteve-se o percentual (%) de padronização em face das variáveis elegidas, onde cada “Livro Registro” atendia ou não os procedimentos e documentos pré-estabelecidos.

Realizando a análise dos dados compilados na planilha foi possível se extrair as seguintes considerações:

- a) Utilizando-se da metodologia da média aritmética entre as variáveis atendidas, do objeto avaliado “98 Livros Registros”, obteve-se a média geral de 51,93% de satisfação de requisitos exigidos (variáveis) para o caso concreto (Tabela 2);
- b) Revelou-se extensa variação no resultado da pesquisa, intervalos entre 33,33% a 88,89% dos requisitos respeitados como revelado no gráfico a seguir;

Gráfico 1. Elaborada pelo autor.



c) Considerando a compilação detalhada das informações apontadas na planilha do resultado da pesquisa de campo ([Planilha 2](#)), fica notório a disparidade entre os percentuais atingidos ao realizar o paralelo entre a soma aritmética da quantidade de livros registros e seus respectivos percentuais, como demonstrado no quadro resumo abaixo;

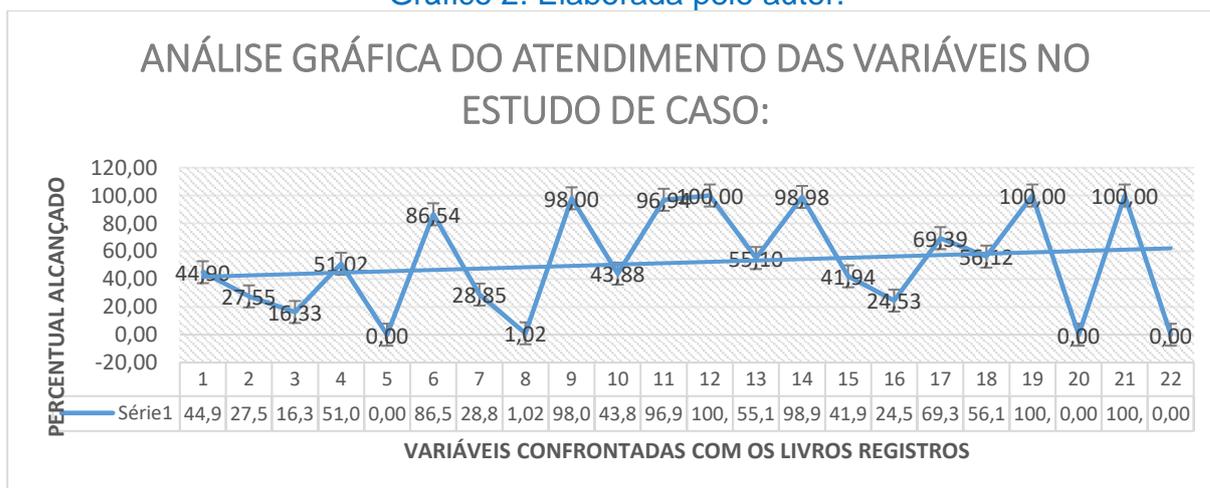
Planilha 3. Elaborada pelo autor.

LIVROS REGISTROS CONFRONTADOS COM AS VARIÁVEIS	RELAÇÃO - UNIVERSO	INTERVALO
8	8%	33,33% - 38,89%
51	52%	41,18% - 47,47%
19	19%	50,00% - 58,82%
6	6%	61,11% - 64,71%
6	6%	70,59% - 77,78%
8	8%	82,24% - 88,89%
98	100,00%	

Considerando o recorde da pesquisa de campo, ou seja, 98 Livros Registros do universo (população) de 160 contratos públicos, infere-se que dos 59 Livros Registros analisados, obteve-se índice abaixo de 50% de contemplação das variáveis. Já o montante de 25 Livros Registros ficaram no intervalo de 50% a 64,71% de atendimento das variáveis, e somente 14 Livros Registros no espaço entre 70,59% a 88,89%.

d) Por outra ótica, foi realizado o estudo das variáveis isoladas em contraponto com cada Livro Registro na pesquisa de campo, como demonstra o gráfico abaixo, chegando-se as seguintes ponderações:

Gráfico 2. Elaborada pelo autor.



- Observa-se a grande disparidade nos resultados, pois os percentuais variam entre 0% a 100% de atendimento de cada quesito, ou seja, tem variáveis não recepcionadas em nenhum dos 98 contratos e outras presentes em todos.

- Merecem destaque inicialmente as variáveis nº 5, 8, 20 e 22 que nos Livros Registros avaliados tiveram índice 0%. Os referidos quesitos foram inovações legislativas recentes, e hipoteticamente se deduz o motivo desse resultado, e que não foram implantados até o momento, mesmo que vigente a mais de um ano tais atualizações legislativas.
- Destaca-se os pontos 6, 9, 11, 12, 14, 19, 21, onde foram contemplados índices elevados entre 86% a 100%. Tais resultados se referem a variáveis imprescindíveis para realização do pagamento e dessa forma são contemplados, o que de certa forma induzem a criar um ponto cego na percepção do controle interno, haja vista que as demais variáveis não são cumpridas em muitos contratos. Por outra ótica, são procedimentos que podem trazer resultados desastrosos para a administração.
- No tocante as demais variáveis 1, 2, 3, 4, 7, 10, 13, 15, 16, 17 e 18 encontraram-se no intervalo entre a 28% a 69%, merecem atenção haja vista os riscos e consequências do não cumprimento, conforme descrito nas justificativas das variáveis elegidas.

Diante dos resultados apresentados, levando em consideração que o recorte da pesquisa foi grande, ou seja, 98 Livros Registros auditados de uma população de 160 contratos públicos, o que equivale a 61%, pode-se afirmar que e não há padronização na fiscalização e gestão de contratos da Base Administrativa do CCOMGEx, somado que a legislação é cumprida parcialmente, pois não se encontra presente em todos os contratos.

Portanto a resposta apresentada se coaduna com a hipótese e o problema abordado na pesquisa.

4.2 DO QUESTIONÁRIO ONLINE

Com o objetivo de complementar a pesquisa de campo foi realizado um “questionário *online*”, haja vista os protocolos de segurança em face da pandemia da COVID-19. O questionário teve como escopo buscar investigar os procedimentos práticos de Gestão e Fiscalização Contratual do Órgão.

Assim contribuíram para pesquisa um agente administrativo alocado na Seção de Contratos da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), anexo 3, e outro auxiliar de Finanças do Setor Financeiro da Base Administrativa do CCOMGEx, extraindo-se os seguintes achados:

- Não há mapeamento do processo das competências e atribuições do “Gestor e Fiscalização de Contratos” da SALC, função que coordena todos os envolvidos “fiscais e gestores de cada contrato pactuado pelo Órgão;

- A rotatividade dos envolvidos na referida função é reiterada em virtude de promoção, designação para realização de cursos e estágios, transferências para reserva, movimentações internas e de Organização de Militar, inclusive do próprio Ordenador de Despesas (OD) a cada dois anos;

- Tendo em vista a expressiva demanda, em torno de 160 contratos públicos, nem sempre é possível alocar militares (servidores) que detenham conhecimento técnico para acompanhar a execução dos contratos; o que reforça a importância dos Gestores e Fiscais de Contratos (contratos mais completos exigem uma equipe de fiscalização) terem conhecimento na íntegra das cláusulas contratuais e termo de referência (TR) de cada objeto contratado;

- Diante da anomalia do Órgão, onde o Ordenador de Despesas (OD), não coincide com o Requisitante do material ou prestação de serviço em face que as Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS) do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica, não possuem autonomia administrativa, por este motivo é importante registrar a necessidade do Requisitante de fato, àquele que recebe o objeto ou a prestação de serviços, participar do processo com suas justificativas e motivações, pois há ausência de quem seria este ator no processo, ficando fora da matriz de responsabilidade.

Portanto o Gestor e Fiscal de contrato, ou equipe de fiscalização transfere a responsabilidade para si em conjunto com Ordenador de Despesas que ratifica os atos administrativos;

- Os Contratos de *Off set*, que tem maior fatia e valor econômico dentre os contratos pactuados, em torno de 95 contratos, são coordenados por diferentes agentes envolvidos, sendo que os fiscais de contratos acompanham a fiscalização no local da entrega do objeto ou da prestação do serviço, que ocorre como regra em sedes diferentes da Base Administrativa do CCOMGEx (Brasília-DF), como nos estados de Mato Grosso, Rio Grande

do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo. Por outro lado, os Gestores do Contrato se encontram no CCOMGEx, os quais tem como entre outras atribuições o contato/a comunicação com as empresas estrangeiras, bem como estar em sintonia com os fiscais para ratificar o “atesto” da entrega do material ou a prestação do serviço, para posterior autorização do pagamento pelo Ordenador de Despesas;

- No que tange ainda aos Contratos de *Off set*, não existe um plano interno de capacitação e multiplicação de conhecimento na hipótese dos militares habilitados, que receberam a “transferência de tecnologia” através de cursos e estágios no exterior ou no Brasil para operação e manutenção dos equipamentos adquiridos, que por razões inerentes a carreira militar, esses conhecimentos e habilidades adquiridos ficam vulneráveis ao esquecimento;

Por outro viés o auxiliar de Finanças do Setor Financeiro da Base Administrativa do CCOMGEx, anexo 4, esclareceu o momento que o Fiscal de Contratos participa do processo relativo ao pagamento. Nesta fase foi explicado que o fiscal de contratos participa efetivamente no acompanhamento da prestação do serviço ou recebimento do objeto nas condições preestabelecidas no contrato, havendo o dever de registrar todos os eventos ocorridos (qualidade do material, quantidades, prazo para entrega, cumprimento do cronograma físico financeiro). Sublinhou que o ATESTE na Nota Fiscal ou Fatura emitida pelo contratado tem como resultado a LIQUIDAÇÃO DA DESPESA, sendo um ato personalíssimo, ou seja, somente realizado por militar designado formalmente para o ato administrativo. Apontou ainda que “[...] o ATESTE é um ATO ADMINISTRATIVO SUMÁRIO, uma DECLARAÇÃO RESUMIDA do Fiscal de contratos do objeto recebido ou dos serviços prestados [...]”, sendo obrigação do agente realizar os apontamentos pormenorizados no Livro Registro.

Conclui sua explicação informando que o Setor Financeiro realiza atos administrativos de ordem contábil, não audita documentos comprobatórios da execução dos serviços ou dos recebimentos de bens, os quais deveram ficar sob a tutela do Fiscal de Contratos, autuados e rubricados no seu Livro Registros, estando disponível para prestar

contas ao Ordenador de Despesas ou Requisitante, bem como qualquer cidadão da sociedade.

Também registrou que o processo de pagamento (nota fiscal e Nota de Empenho) é arquivado na Seção de Conformidade dos Registros de Gestão (SCRG), porém a Ordem Bancária permanece no sistema SIAFI e pode ser consultada a qualquer momento.

Observou-se assim a participação também de outra repartição no processo de pagamento, a Seção de Conformidade dos Registros de Gestão (SCRG) da Base Administrativa do CCOMGEx, que tem suas atribuições regidas pela Portaria nº 40 – SEF, de 02/05/19, que regula as normas para prestação de contas dos recursos utilizados pelas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro (40, Portaria nº, 2019).

Não obstante, esta Portaria traz no rol de atribuições exercidas na esfera das contratações públicas, a análise dos documentos, conforme descreve o inciso V, Art.13, *in verbis*:

§ 2º Os documentos a seguir relacionados **deverão estar arquivados na SCRG da UG sob a forma de processos relativos aos respectivos certames licitatórios** (ou fato gerador) e devidamente autuados:

V - primeira via do Processo Administrativo (licitação, dispensa ou inexigibilidade) e o respectivo termo de contrato, quando constar do relatório diário para a conformidade dos registros de gestão a primeira Nota de Empenho (NE) correspondente, bem como os apostilamentos, os termos aditivos e os documentos que lhes são relativos, como parecer da Consultoria Jurídica da União (CJU), pesquisa de preços, publicações etc., **deverão ser apensados aos contratos originais, numerados, organizados em ordem cronológica e autuados (os documentos obrigatórios são os previstos no Art. 38 da Lei nº 8.666/1993 e Art. 30 do Decreto nº 5.450/2005, observando-se o § 1º o do citado artigo); (Griffos nossos)**

VIII – Acompanhamento dos contratos de despesa da UG: **verificar se os contratos foram registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais/Sistema de Gestão de Contratos (SIASG/SICON); se a liquidação da despesa contratual está sendo atestada pelo Fiscal de Contrato, no verso do documento fiscal correspondente; (Griffos nossos)**

Assim, denota-se que a Seção de Conformidade dos Registros de Gestão (SCRG) mantém arquivados, o processo inicial do certame, bem como os Termos Aditivos ao contrato de origem e apostilamentos, conforma disciplina o inciso V do dispositivo acima.

Somado a estas atividades, é verificado se a liquidação da despesa contratual possui o “ATESTES” do Fiscal de Contratos no verso da fatura ou nota fiscal do fornecedor dos bens ou serviços prestados.

Diante do cenário, observa-se que não é atribuição da Seção de Conformidade dos Registros de Gestão (SCRG) auditar e nem arquivar os Livros Registros relativos de cada contrato pactuado.

4.3 DAS OBSERVAÇÕES REGISTRADAS NO INSTRUMENTO DE COLETA

Durante a realização da pesquisa de campo, utilizando-se da lista de verificação foram registrados achados que foram julgados importantes para serem replicados como boas práticas ou oportunidade para melhorias ou correções futuras, assim foram relacionados apontamentos.

Foi observado que nos contratos de *off set* os fiscais (equipe de fiscalização produzem documentos apartados cada um na sua esfera de atribuição, e não há registros unificados das fontes diferentes recebidas.

Na conferência sumária do “atestes” no verso da fatura ou nota fiscal da empresa contratada, em alguns casos encontra-se acompanhada por relatório mensal, contudo não tinham documentos que comprovavam o alegado no relatório;

Na grande parcela de contratos ocorre que o encarregado pelas funções de gestão e fiscal é o mesmo militar;

Um único “Livro Registro” apresentava de forma cronológica todo o histórico de mudanças dos Fiscais de contratos, acompanhado dos documentos publicados que registram os períodos de afastamento e motivos.

5. CONTRIBUIÇÕES E CONCLUSÃO DA PESQUISA

5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados pela pesquisa contribuíram para delinear os parâmetros preliminares da pesquisa, que pontualmente cabe tecer as seguintes considerações.

O objeto da presente pesquisa abordou a temática relativa à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito da Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.

O assunto ganha relevância pois está umbilicalmente ligado a implementação de políticas públicas, pois reflete na qualidade, prazo, entrega a sociedade da solução de um problema público. Assim não se restringe pois ao Órgão alvo da pesquisa, pois é uma ferramenta utilizada em toda administração, União, Estados e Município, e tem reflexo na entrega de políticas públicas.

No âmbito da Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército está relacionado ao Projeto SISFRON, uma política pública de segurança nacional. Onde o Órgão tem pactuado 160 contratos públicos relativos à aquisição de bens de variadas naturezas e contratação de prestação de serviços diversos para a implantação do sistema em tela, como detalhado na introdução do trabalho.

O estudo desenvolvido teve como objetivo principal responder o seguinte problema de pesquisa: A Base Administrativa do CCOMGEX estabelece a Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos de forma padronizada e cumpre os normativos legais que regulam o tema?

Para responder tal questionamento, a pesquisa foi desenvolvida com a finalidade de validar, ou não, a seguinte hipótese: Demonstrar que não há padronização e cumprimento das normas que regulam a Gestão e Fiscalização na execução de contratos públicos no âmbito da Base Administrativa do CCOMGEX.

No tocante aos objetivos específicos da pesquisa com o intuito de alcançar a resposta do problema de pesquisa e diagnosticar se a hipótese seria ou não confirmada, assim foram todos abordados com sucesso, cabendo pontuar as seguintes observações:

- Foram identificadas inúmeras normas, as quais compõe o referencial teórico, que incidem sobre o tema, acrescida da doutrina e jurisprudência do TCU, orientações normativas da AGU para realizar o registro da gestão e fiscalização contratual;
- Foi trazido a lume as competências, atribuições e responsabilidades, bem como a importância do servidor investido da função de fiscal de contratos conforme legislação pertinente;

Como demonstrado na análise dos resultados ficou evidenciado que não há padronização na Gestão e Fiscalização de Contratos, e é cumprido os normativos de forma parcial no âmbito da Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.

Diante desse cenário foi validada a hipótese proposta, sendo que ficou demonstrado um nível de certeza necessária para que as respostas da investigação refletiram a população, ou seja, a totalidade dos contratos públicos.

Por outra ótica, também foi possível extrair do presente trabalho que não há norma interna que estabeleça a padronização de procedimentos e documentos necessários a compor o livro registro.

Somado a esta premissa, encontra-se ausente no rol de atribuições das seções, repartições participantes (Seção de Contratos, Setor Financeiro e Conformidade) do processo de execução dos contratos públicos qualquer regulamentação sobre o assunto.

E não menos importante, a própria legislação de auditoria interna, Portaria nº 40 – SEF, de 02/05/19, é omissa sobre o tema.

Não obstante a Portaria nº 37 da SEF (Portaria nº, 2020) traz no §2º do art.13 a possibilidade da Organização Militar (OM) estabelecer complemento as normas que regulam a atuação do Gestor e Fiscal de Contratos.

“Em complemento às prescrições das presentes normas a constituição da EGFC poderá ser estabelecida em normativo próprio da cada OM, atendendo às características e peculiaridades dos processos de trabalho da estrutura organizacional e atentando para que todas as atividades relativas à execução do contrato estejam bem definidas.” (grifos nossos)

Outro fator relevante percebido foi que após os Gestores e Fiscais de Contratos serem formalmente designados, eles desempenham suas atividades isoladamente, não ocorrendo controle e acompanhamento sobre as atividades desempenhadas, não existindo a figura do Gestor de Contratos da Unidade Gestora, isto é, um gestor que tenha competência e visão sobre todos os contratos, como disciplina a Portaria nº 37.

Assim, existe a possibilidade de melhoria adotando a sugestão abordada no Memento de Controles Internos da Gestão²¹, confeccionada no mês de maio de 2021:

“determinar ao gestor de contratos da UG que inspecione os livros dos fiscais de contratos da Unidade, a fim de atestar que o acompanhamento da execução está sendo efetivo e que consta do livro toda a documentação de suporte necessária ao regular controle e à execução de cada contrato.”

Ademais, com os resultados obtidos, foi possível observar os pontos fortes, verificar quais vulnerabilidades, riscos apresentados, revelar as possibilidades de melhoria e

²¹ Documento elaborado pelo Centro de Controle interno do Exército (CCIEEx)

apresentar sugestões de ferramentas e instrumentos para estabelecer a padronização balizada pelos normativos e orientações dos órgãos de controle.

5.2. LIMITAÇÕES

O presente estudo apresentou algumas limitações em relação a abordagem do perfil e capacitação dos encarregados da gestão e fiscalização dos contratos.

Também não se adentrou na descrição, especificação e detalhamento do conteúdo de cada variável, o que será objeto da proposta de padronização através do Livro Registro.

Por outro vetor, as limitações representam oportunidades de melhoria para estudos futuros.

Como é proposto pelo Curso Profissional em Administração Pública, os resultados, as contribuições e lacunas encontradas do presente estudo, representam um avanço no aperfeiçoamento de processos e aplicação prática em relação a Base Administrativa do CCOMGEx no tocante a Gestão e Fiscalização de contratos pertinentes ao programa do SISFRON, bem como para Administração Pública num todo.

5.3. SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Em razão dos resultados e dados obtidos na pesquisa, sugerem-se que o estudo seja ampliado para os demais órgãos do Exército com intuito de se estabelecer um modelo de padronização dos procedimentos e regulação, o que proporcionaria segurança jurídica e transparência para a sociedade.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografia

- 40, Portaria nº. (2 de 5 de 2019). *SEF*. Fonte: Secretaria de Economia e Finanças:
<http://www.sef.eb.mil.br/ultimas-noticias-normatizacao-e-atualizacao/281-portarias.html>
- 9.203, D. n. (22 de 11 de 2017). *Presidência da República*. Fonte: Planalto:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm
- Barros, M. d. (2011). *502 Comentários sobre licitações e contratos administrativos/Marcio dos Santos Barros*. São Paulo, SP: NDJ.
- BARROS, M. d. (2011). *502 Comentários sobre licitações e contratos administrativos/Márcio dos Santos Barros*. São Paulo, SP: NDJ.
- BITTENCOURT, S. (2017). *Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93. 9ª Edição. Revista, ampliada e atualizada*. Belo Horizonte: Fórum.
- DI PIETRO, M. S. (2019). *Direito Administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. Rio de Janeiro, RJ: Forence.
- EME. (3 de Janeiro de 2019). Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004). *Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro*. Brasília, DF, Brasil.
- FILHO, M. J. (2014). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.
- Fortini, C. e. (03 de 04 de 2017). Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Inst. Púb. IP*, p. 102.
- Guerring, J. (2019). *Pesquisa de estudo de caso: princípios e prática/tradução de Caesar Souza*. Petrópolis, RJ: Voses.
- JOSÉ, C. J. (2008). *Das Licitações Públicas: (comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002) / J. Cretella Júnior*. Rio de Janeiro, RJ: Forence.
- JUSTEN FILHO, M. (2010). *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho*. São Paulo, SP: Dialética.
- MALTA, C. P. (2004). *Curso prático de direito administrativo / Carlos Pinto Coelho Malta*. Belo Horizonte, BH: Del Rey.
- MEIRELLES, H. L. (2010). *Direito Administrativo Brasileiro. 36ª Ed.* São Paulo, SP: Malheiros Ltda.
- MENDES, R. G. (2012). *O processo de contratação pública: Fases, Etapas e Atos. 1ª Edição*. Curitiba, PR: Zênite.
- Portaria, 3. (14 de 04 de 2020).
- TCU, R. b.-B. (19 de maio de 2014). *TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão*. Fonte: TCU:
file:///C:/Users/HP/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a.PDF

TCU, S. d. (10 de maio de 2019). *1. Governança 2. Prestação de Contas 3. Transparencia*. Fonte: TCU:
file:///C:/Users/HP/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a.PDF

VIEIRA, A. L. (2012). *Manual prático de fiscalização de contratos administrativos: para gestores e servidores públicos*. Brasília, DF: Ideal.

7. ANEXOS:

Anexo 1. Elaborada pelo autor.

COLETA DE DADOS PARA O ESTUDO DE CASO

IDENTIFICAÇÃO DO LIVRO REGISTRO:

DATA DA COLETA DE DADOS:

LISTA DE VERIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS (DOCUMENTOS E PROCEDIMENTOS) DO LIVRO REGISTRO:

OD	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	S	N	NA
1	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui "Capa" com informações pertinentes ao processo de origem: modalidade de licitação; nº da modalidade (pregão eletrônico, inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação, contratação extraordinária; NUP; objeto; ano da aquisição; nome da autoridade requisitante; nome da empresa contratada; vigência do contrato; vigência da garantia contratual?			
2	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui "Termo de Abertura"?			
3	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual está "atuado, numerado e rubricado" na ordem cronológica dos atos administrativos ocorridos (acompanhamento da aferição da quantidade, qualidade, tempo e modo da entrega dos bens e serviços, somado a verificação dos níveis mínimos estabelecidos de desempenho no edital?			
4	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia da "portaria de nomeação do servidor e seu substituto (militar)" para exercer a função de fiscal (administrativo, técnico, gestor do contrato), bem como documento que demonstre o período da ausência do titular da função (por motivo de férias ou outros afastamentos)?			
5	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia da "publicação das atribuições" dos fiscais para o contrato ao qual foi designado?			
6	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia de "Parecer Jurídico da AGU" ou da "justificativa de Termos Aditivos" em face de prorrogação contratual ou reajuste (reequilíbrio/revisão de preços; reajuste/índice financeiro ou repactuação/variação de preços do mercado); bem como juntada do Termo de apostilamento, quando for o caso?			
7	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia do "contrato social da empresa" onde conste delegação do representante da empresa para exercer a função de preposto perante a Administração Pública em face do contrato?			
8	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia da "ata de reunião inicial" entre Administração e a empresa contratada?			
9	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta o "atesto" da Nota Fiscal/Fatura respeitando o estágio da despesa pública?			
10	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia do "Projeto Básico ou Termo de Referência (TR)"?			
11	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual possui cópia do "Instrumento Contratual assinado entre as partes, ou seja, entre Administração e a empresa contratada?"			
12	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta a "Apólice da Garantia Contratual vigente?"			
13	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta mensalmente o "comprovante da realização do pagamento", ou seja, a Ordem Bancária (OB) pelos serviços prestados ou recebimento de material conforme a nota fiscal/fatura emitida pela empresa contratada?			
14	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta a "Nota de Empenho (NE)" da despesa (garantia à empresa contratada que há dotação orçamentária para o recebimento pelos serviços prestados ou bens entregues a Administração)?			
15	O Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual apresenta na hipótese de prorrogação contratual, "Relatório de Pesquisa de Preços" (instruída com três pesquisas de mercado, no mínimo) para demonstrar se os preços praticados no contrato continuam vantajosos. Em caso de ausência da pesquisa de preços, foi apresentado as devidas justificativas e motivações?			
16	Existe "relatório mensal" no Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual acompanhado de documentos comprobatórios dos atos administrativos da gestão e fiscalização contratual (pagamento, prorrogação de prazo, notificação da empresa, rotina da execução do contrato, descrição do método utilizado para medição) ou qualquer outro registro necessário?			
17	Há Termo de Recebimento Provisório, Termo de Recebimento Definitivo ou Termo de Quitação do Contrato no Livro Registro de Fiscalização e Gestão Contratual?			
18	Existe cópia do "extrato da publicação oficial" (DOU) do contrato ou dos termos aditivos aos contratos?			
19	Foi realizado a "inclusão do contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)/Sistema de Gestão de Contratos (SICON)", ou sistema que venha a substituí-lo, para fins de controle e publicação no Diário Oficial da União, e proceder ao respectivo registro nas contas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)?			
20	O "Contrato de Offset" encontra-se "traduzido para língua portuguesa"?			
21	Está sendo confeccionado "relatório mensal" conforme modelo estabelecido na Diretriz nº 01/2019 do Comandante do CCOMGEX?			
22	Existem "documentos comprobatórios do recebimento efetivo parcial ou total" do Acordo de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial?			
QUANTIDADE DE ITENS CONSIDERADOS		QUANTIDADE DE ITENS ATENDIDOS		PERCENTUAL FINAL

OBSERVAÇÕES RELEVANTES:

Anexo 2. Elaborada pelo autor.

COMPUTAÇÃO DOS DADOS ANALISADOS NA PESQUISA DE CAMPO:

OD	VARIÁVEIS ELEGIDAS NA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO																						PERCENTUAL %	Itens considerados no universo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		
1	1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	1	-1	-1	0	1	1	0	1	1	1	1	-1	1	-1		
2	1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1		
3	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1		
4	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	1	0	0	0		
5	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
6	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0		
7	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
8	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
9	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		
10	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0		
11	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	-1	1	0	0	0		
12	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0		
13	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	1	-1	1		
14	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	1	-1	-1		
15	1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	-1	-1	1	-1		
16	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	-1	-1	1	-1		
17	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	0	0		
18	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		
19	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	0	0		
20	1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
21	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0		
22	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0		
23	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	0	1	1	1	-1	-1	-1	1	0	0	0		
24	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		
25	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	1	1	1	-1	1	0	0	0		
26	1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-1	1	-1	0	-1	1	0	-1	1	-1	-1	0	0	0		
27	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	1	1	-1	1	0	-1	-1	-1	1	0	0	0		
28	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	1	-1	-1	-1	1	0	0	0		
29	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0		
30	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0		
31	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
32	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
33	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		

34	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0
35	1	1	1	1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
36	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	-1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
37	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0
38	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0
39	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0
40	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0
41	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	1	0	0	0
42	1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	0	0
43	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0
44	1	1	-1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0
45	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0
46	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0
47	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0
48	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	1	1	-1	1	-1
49	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	-1	1	0	0	1	1	1	-1	1	-1
50	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
51	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	0	-1	1	1	-1	1	-1
52	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	1	-1	0	1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1
53	1	1	1	1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0
54	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	-1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1
55	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0
56	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	0	-1	-1	1	-1	1	-1
57	1	1	1	-1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0
58	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	1	1	-1	1	-1
59	1	1	1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0
60	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	0	1	1	1	-1	1	-1
61	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	1	-1	0	-1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1
62	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	1	1	0	0	0
63	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	1	1	-1	1	-1
64	1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	-1	1	1	0	-1	1	0	0	1	1	1	-1	1	-1
65	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0
66	1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	0	-1	1	1	-1	1	-1
67	1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0
68	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	1	1	0	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0
69	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	1	-1	1	-1
70	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	1	1	0	0	-1	1	1	-1	1	-1
71	1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	-1	-1	-1	1	1	0	0	0
72	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	-1	1	0	0	1	1	1	-1	1	-1
73	-1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1

COMPUTAÇÃO DOS DADOS ANALISADOS NA PESQUISA DE CAMPO:

OD	VARIÁVEIS ELEGIDAS NA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO																						PERCENTUAL %	Itens considerados no universo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		
1	1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	1	-1	-1	0	1	1	0	1	1	1	1	-1	1	-1		
2	1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	1	-1	1	-1	1		
3	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	1	-1	1	-1	1		
4	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	1	0	0	0		
5	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
6	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0		
7	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
8	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
9	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		
10	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0		
11	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	-1	1	0	0	0		
12	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	0	0		
13	1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	1	-1	1	-1	1	-1		
14	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	1	-1	1	-1		
15	1	-1	-1	1	-1	0	0	-1	1	-1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	1	-1	1	-1		
16	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	-1	1	1	1	0	1	1	0	0	-1	-1	1	-1	1	-1		
17	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	0	0		
18	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		
19	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	0	0		
20	1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	1	0	1	1	-1	-1	1	-1	1	0	0	0		
21	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	1	1	1	-1	1	1	1	0	0	0		
22	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	1	1	0	0	0		
23	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	0	1	1	1	-1	1	-1	1	0	0	0		
24	1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		
25	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0	-1	1	1	1	1	-1	1	0	0	0		
26	1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	-1	1	0	0	0		

Anexo 3. Questionário Online realizado com servidor que exerce funções na Seção de Aquisições e Contratos

06/05/2021

Questionário para Dissertação sobre "Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos: estudo de caso da Base Administrativa do CC...

Questionário para Dissertação sobre "Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos: estudo de caso da Base Administrativa do CCOMGEX.

Bom dia!

Primeiramente agradecemos o seu interesse em colaborar com a nossa pesquisa.

Cabe informar que esta coleta de dados tem objetivo acadêmico, sendo que as informações aqui prestadas são sigilosas e sua participação é anônima.

Não há critérios de resposta certa ou errada. Os quesitos se referem à temática da "Fiscalização e Gestão de Contratos Públicos no âmbito da Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX).

No final da pesquisa está reservado um espaço para seu e-mail, caso deseje uma cópia da produção.

Luciano Alves de Oliveira - Mestrando do Curso Profissional em Administração Pública do IDP.

Prof. Dr Alexander Cambraia do Nascimento Vaz - Orientador

Qual a função você exerce na Seção de Contratos da SALC da Base Administrativa do CCOMGEX? *

Trabalhei como Gestor e Auxiliar Administrativo da Carteira de Contratos.

Há quanto tempo trabalha na carteira da Seção de Contratos da SALC da Base Administrativa do CCOMGEX? *

Trabalhei por (cinco) anos na função, embora exista legislação no exército que discipline o rodízio de funções a cada 2 (dois) anos. Por outro lado, fui designado para trabalhar no setor de pessoal há quatro (meses).

A equipe é composta por quantos militares atualmente? *

Por 2 (dois) militares, sendo 1 (um) praça e 1 (um) oficial.

Quantas mudanças de chefe no setor ocorreu neste período? *

Três substituições, mas no primeiro ano, era somente um militar, um praça.

Como recebeu as atribuições da carteira? *

Não ouve uma passagem de função para mim, pois na época em que cheguei, o militar ao qual assumi as funções já havia sido desligado da OM por motivo de sua transferência para outra guarnição. Com isso aprendi na prática, de acordo com as demandas que foram surgindo.

Quais as atribuições da Seção de Contratos da SALC? *

Entre as principais atividades desenvolvidas pela Seção (carteira de contratos), cabe citar:

- Confecção da minuta de contrato, adequando ao objeto do demandante no início do processo licitatório, ou seja, quando a minuta é anexada ao edital;
- Confecção do termo de contrato nas hipóteses de já ter ocorrido à definição do vencedor do certame. O que delimita o início do contrato é o empenho que é provocado pelo DIEx Requisitório informando a disponibilidade e a fonte do recurso;
- Confecção de Termos Aditivos e Apostilamentos aos contratos;
- Publicação das equipes de fiscalização em Boletim Interno de todos os contratos do CCOMGEX;
- Proporcionar a publicidade dos contratos, aditivos no Diário Oficial da União (DOU), de todos os contratos do CCOMGEX e de todos os contratos formulados pela CBW, bem como seus Aditivos, Apostilamentos e acordos de off set, gerados por estes contratos, bem como a publicação de seus respectivos fiscais;
- Controle dos prazos e vigências de todos os contratos, atualmente são 163 contratos; e
- A carteira é responsável por toda a parte administrativa interna, entre Ordenador de Despesas e órgãos superiores (DCT, GAB, AGU, 11ª ICFEX e sistema SIASG/SIAF).

Cabe registrar que a Seção de Contratos da SALC não tem contato com as empresas, estes são realizados, exclusivamente, pelas equipes de fiscalização de cada contrato .

Os fiscais de contratos são nomeados de acordo com conhecimentos sobre aspectos técnicos do objeto do contrato? *

Tendo em vista a diversidade e complexidade de objetos relativos aos contratos atuais, bem como a quantidade de contratos vigentes (160 contratos), que envolve mais de 300 (trezentos) militares na fiscalização, nem sempre é possível alocar pessoal com conhecimento sobre o objeto a ser fiscalizado no contrato. Assim a fiscalização é realizada com base nas cláusulas do instrumento de fiscalização (previstas no termo de contrato), bem como o Termo de Referência (TR) e peças do certame licitatório, dando sempre prioridade para os militares que trabalhem na área onde o objeto do contrato será entregue e ou executado.

Como as Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS) não tem autonomia administrativa, a qual é realizada pela Base Administrativa do CCOMGEX, o Ordenador de Despesas (OD) se torna legalmente o Requisitante para fins de justificativas e motivação nas hipóteses de prorrogação de contratos e termos aditivos das OMDS, bem como responsável processual na execução dos contratos? *

Sim, por outra ótica, de fato o Requisitante é o Comandante da Organização Militar que recebe a prestação de serviço ou recebimento dos bens contratados, mas o nome desse militar, requisitante de fato, não contempla o processo e não é arrolado na "matriz de responsabilidade". Cabe registrar que o fiscal de contrato nessas hipóteses assume a responsabilidade e o OD ratifica o ato administrativo.

Há mudanças de gestores e fiscais de contratos? *

Constantemente ocorrem substituições da equipe de fiscalização, entre os diversos motivos é importante citar: Promoção dos militares; movimentação interna e externa; designação para realização de Cursos e Estágios. Importante ainda ressaltar que o Ordenador de Despesas (OD) é substituído, normalmente, a cada 2 (dois) anos.

A Base Administrativa do CCOMGEX possui contratos de off set? E como descreveria esta modalidade de contrato? *

Atualmente a Base faz a gestão e fiscalização de 95 (noventa e cinco) contratos de off set. O contrato de off set é uma compensação financeira, resultado das compras de grande vulto feitas no exterior, através da CBW, com a finalidade de fazer o equilíbrio da balança comercial. Entre as cláusulas desse tipo de contrato, existe a obrigação da Empresa estrangeira contratada, para disponibilizar e fazer "transferência de tecnologia", que pode ocorrer através de curso no exterior ou no Brasil. Também pode ser por intermédio da entrega de equipamento para realizar a integração com o sistema que já fora implantado. Para ilustrar, alguns desses contratos resultaram na montagem de laboratórios no CCOMGEX, AMAM, EsSA, Escola Militar do Rio, Arsenal de Guerra e EsLog, com a finalidade de capacitar pessoal para operar e manter os equipamentos adquiridos.

Quem são os fiscais dos contratos de off set?

São os fiscais setoriais alocados em loco, ou seja, em outras localidades (RJ, MS, MT, RS, MG, etc) contudo os gestores são do Comando do CCOMGEX, pois são representantes junto as empresas no exterior. É de suma importância registrar que o Ordenador de Despesas é o responsável por autorizar a liberação dos créditos depositados como fiança, pelas empresas no momento do reconhecimento de que foi concluído o acordo de off set.

Como é realizado o controle da execução dos referidos contratos? *

A maneira de controle é muito subjetiva e exige redobrada atenção, porque os equipamentos não podem entrar em carga (somente relacionados) e são descentralizados em diversas localidades do país. Já quanto a transferência de tecnologia se reflete em capacitações de militares, o que ocorre muitas vezes, seja por cursos e estágios com finalidade de operação de equipamentos e sua manutenção, e por motivos relacionados à carreira militar (transferências, reserva) estes conhecimentos se perdem, não havendo transferência interna destes conhecimentos.

Caso seja do seu interesse, deixe aqui seu e-mail para que receba a pesquisa concluída.

dias.francisco@eb.mil.br

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

Anexo 4. Questionário Online realizado com servidor que exerce funções no Setor Financeiro

06/05/2021 Questionário para Dissertação sobre "Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos: estudo de caso da Base Administrativa do CC...

Questionário para Dissertação sobre "Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos: estudo de caso da Base Administrativa do CCOMGEX.

Bom dia!

Primeiramente agradecemos o seu interesse em colaborar com a nossa pesquisa.

Cabe informar que esta coleta de dados tem objetivo acadêmico, sendo que as informações aqui prestadas são sigilosas e sua participação é anônima.

Não há critérios de resposta certa ou errada. Os quesitos se referem à temática da "Fiscalização e Gestão de Contratos Públicos no âmbito da Base Administrativa do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX).

No final da pesquisa está reservado um espaço para seu e-mail, caso deseje uma cópia da produção.

Luciano Alves de Oliveira - Mestrando do Curso Profissional em Administração Pública do IDP.

Prof. Dr Alexander Cambraia do Nascimento Vaz - Orientador

Qual função você exerce no Setor Financeiro da Base Administrativa do CCOMGEX? *

Auxiliar do Encarregado do Setor de Finanças, realizo as liquidações contábeis, bem como as execuções das Ordem de Pagamento das Notas Fiscais.

Há quanto tempo trabalha no Setor Financeiro da Base Administrativa do CCOMGEX? *

Trabalho no Setor Financeiro há 5 anos

Como é executado ou efetivado o pagamento para empresas com contrato continuado no CCOMGEX? *

Didaticamente pode-se organizar o processo do pagamento da seguinte forma:

- Tudo começa com uma expectativa de crédito para Unidade Gestora Executora (UGE) no nosso caso a Base Administrativa CCOMGEX;

- Na sequência a Unidade Gestora Executora (UGE) executa um processo licitatório, através da Seção de Aquisições, Licitações e Contrato (SALC) referente ao serviço a ser prestado ou material a ser adquirido;

- Homologado o processo licitatório, definidos os vencedores e havendo a necessidade da aquisição do material/serviço, a UGE solicita crédito (através de DIEx ou mensagem SIAFI) para a Unidade Gestora Responsável (UGR). Exemplo: material de aprovisionamento - solicita para o COLOG; vida vegetativa da OM, tipo energia, correios, telefonia, limpeza - solicita para DGO; ensino, instrução solicita para o DECEX; já Operações para o COTER;

- Após assinado o contrato entre a Administração e a empresa privada o Comandante da Organização Militar nomeia um FISCAL DE CONTRATO para acompanhar a execução do serviço/recebimento do material;

- A UGR encaminha o crédito via SIAFI para UGE através de Nota de Crédito (NC) para ser realizado a Nota de Empenho (NE) para aquela empresa vencedora;

- A seção interessada pelo serviço/material confecciona um DIEX REQUISITÓRIO para realizar a Nota de Empenho (NE). O DIEx dar entrada no protocolo da OM e em seguida é encaminhado à SALC.

Toda essa tramitação até aqui, denominamos de EMPENHO DE DESPESA;

- A Nota de Empenho (NE) é confeccionada na SALC, e na sequência é realizada as assinaturas do OD e Gestor Financeiro na NE e encaminhada à empresa pela Seção interessada para realizar o serviço/material; (materialização do empenho - NE);

- A execução do serviço/entrega do material é acompanhada pelo FISCAL DE CONTRATO para verificar se está em conformidade com a qualidade, quantidade, prazo de entrega entre outras peculiaridades do instrumento contratual;

- Ao concluir a prestação de serviço/entrega material a empresa emite uma Nota Fiscal/Fatura, que é atestada e datada pelo FISCAL DE CONTRATO, que denominamos de LIQUIDAÇÃO DA DESPESA;

- A Nota Fiscal/Fatura juntamente com a Nota de Empenho (NE) é encaminhada para Seção de Conformidade e Gestão para uma análise/auditoria interna, em seguida encaminhada para Tesouraria (Setor Financeiro) para realizar o processo de pagamento.

- Ao chegar na Tesouraria, o processo de pagamento é realizado em duas etapas: 1ª Etapa: LIQUIDAÇÃO CONTÁBIL no sistema SIAFI, solicitando o recurso (numerário) para Diretoria de Contabilidade do Exército (D CONT), órgão do Exército responsável para descentralizar de todo numerário no âmbito da Força. A DCONT solicita o recurso ao Tesouro Nacional e ao receber o recurso

06/05/2021 Questionário para Dissertação sobre "Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos: estudo de caso da Base Administrativa do CC..."

oriundo do Tesouro, a D CONT encaminha o numerário para Base Administrativa; 2ª Etapa: ao chegar o numerário é realizado uma Ordem de Pagamento (OP) em seguida o tesoureiro e o Ordenador de Despesas realizam uma assinatura digital no SIAFI - ratificando a OP, que neste momento é transformada em Ordem Bancária (OB), a qual leva uma numeração e em seguida o Banco do Brasil repassa o dinheiro para empresa;

- O processo de pagamento (nota fiscal e NE) é arquivado na Seção de Conformidade e Gestão, porém a OB permanece no sistema e pode ser consultada a qualquer hora.

Em qual momento o fiscal / gestor de contratos participa do processo de pagamento? *

- O Fiscal de contratos participa efetivamente no acompanhamento da prestação do serviço ou recebimento do material nas condições preestabelecidas no contrato, havendo o dever de registrar todos os eventos ocorridos (qualidade do material, quantidades, prazo de entrega, cumprimento do cronograma físico financeiro entre outros, a depender do objeto contratado) em documento próprio (livro registro). Sendo que seu ATESTE na Nota Fiscal/Fatura tem como resultado a LIQUIDAÇÃO DA DESPESA.

- Cabe registrar que o ATESTE do Fiscal de contratos é imprescindível para a realização do pagamento à contratada e só pode ser realizado por militar designado formalmente para o ato administrativo. Por outro lado, o ATESTE é um ATO ADMINISTRATIVO SUMÁRIO, uma DECLARAÇÃO RESUMIDA do Fiscal de contratos, onde ele ratifica o débito da Administração pelos serviços prestados ou material recebido pela empresa contratada, entretanto não traz em seu conteúdo todos os pormenores exigidos no contrato, o que deve ser realizado no seu livro registro.

- Por fim é importante frisar que o Setor Financeiro realiza atos administrativos de ordem contábil, não audita os documentos comprobatórios da execução dos serviços ou do recebimento de bens (o que tornaria a execução do trabalho inviável pelo volume de documentos produzidos na fiscalização/gestão de contratos), os quais deveram ficar sob a tutela do Fiscal de contratos, autuados e rubricados no seu Livro registro, estando disponível para prestar contas ao Ordenador de Despesas ou Requisitante, ora beneficiário da prestação de serviços ou bem recebido, bem como qualquer cidadão da sociedade.

Caso seja do seu interesse, deixe aqui seu e-mail para que receba a pesquisa concluída. *

evando.torres@gmail.com

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários