

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO EM UM INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Data de submissão: 02/09/2024

Data de aceite: 01/11/2024

Ricardo Pereira Santos

Mestre em Planejamento e Gestão de Controle
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

RESUMO: Este estudo tem o objetivo de identificar quais as dificuldades e limitações dos fiscais de contratos administrativos na atuação, execução de suas funções e atribuições legais, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – *campus* Paulo Afonso. A pesquisa é caracterizada como descritiva, com abordagem qualitativa e foi utilizada a técnica de estudo de caso. A coleta de dados realizou-se por meio de um questionário aplicado junto aos fiscais de contratos administrativos atuantes no instituto. Os resultados encontrados evidenciam as principais dificuldades dos fiscais de contratos na execução contratual, bem como, a necessidade de maior treinamento, conhecimento técnico, perfil profissional e acadêmico compatível com a área, padronização de processos e melhores ferramentas de controle, com o intuito de aprimorar e melhorar a atuação e

desempenho dos fiscais de contratos.

PALAVRAS-CHAVE: Contratações públicas. Contratos administrativos. Fiscalização de contratos.

ABSTRACT: This study aims to identify the difficulties and limitations of administrative contract inspectors in acting, executing their functions and legal duties, at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Bahia (IFBA) – Paulo Afonso campus. The research is characterized as descriptive, with a qualitative approach and the case study technique was used. Data collection was carried out through a questionnaire applied to the inspectors of administrative contracts working at the institute. The results found highlight the main difficulties faced by contract inspectors in contract execution, as well as the need for greater training, technical knowledge, professional and academic profile compatible with the area, standardization of processes and better control tools, with the aim of improving and improve the work and performance of contract inspectors.

KEYWORDS: Public procurement. Administrative contracts. Contract monitoring.

1 | INTRODUÇÃO

As contratações públicas são essenciais para o funcionamento dos serviços públicos e assim torna-se imprescindível uma gestão comprometida com a transparência e zelo pelo erário, com foco no planejamento de ações e desenvolvimento da coletividade.

Com este propósito que o gestor público busca realizar aquisições mais vantajosas, que devem observar regramentos e princípios, com o escopo precípua de ter o interesse público resguardado (SOBRAL; SILVA NETO, 2020).

Dessa forma é necessário buscar, cada vez mais, mecanismos que possibilitem maior controle e transparência com os gastos públicos. A Lei de Licitações e Contratos no âmbito federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 veio regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal (CF), em que o legislador orienta os procedimentos necessários para as aquisições públicas, pautada na isonomia e nos princípios da Administração Pública que a regem.

Concomitante à Lei Federal nº 8.666/93, entrou em vigor a nova Lei de Licitações do Governo Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na qual permite a Administração licitar ou contratar de acordo com a nova lei ou por meio da lei anterior, contudo a revogação da primeira foi definida para ocorrer após 2 (dois) anos da publicação da segunda, ou seja, 1º de abril de 2023 (BRASIL, 2021).

Contudo, com objetivo de adaptação à nova Lei de Licitações, foi editada a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, que altera a data de revogação da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. O prazo foi prorrogado até 29 de dezembro de 2023, para que as entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal possam publicar editais nos formatos antigos (BRASIL, 2023).

A contratação de prestadora de serviços ou aquisição de materiais é alcançada no serviço público por meio do procedimento licitatório que conforme Justen Filho (2009), este processo compõe-se por uma sucessão de atividades, com início no planejamento da aquisição/compra, logo após, a contratação do bem a ser fornecido, da execução da obra ou da prestação do serviço, e se divide em duas fases, que são: interna (preparatória) e externa (executória).

Finalizada a fase externa da licitação, eis que surge o momento de celebrar o contrato administrativo que, segundo Meirelles (2005) é um ajuste que a administração pública firma com o particular para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração, sendo inerente a esses contratos as cláusulas exorbitantes.

Segundo Gasparini (2008) essas cláusulas são chamadas de deveres-poderes, não sendo comuns nos contratos de Direito Privado mas pertencentes ao Direito Público, dentre elas, encontra-se o poder de fiscalizar e de impor sanções.

Segundo Almeida (2022) a nova Lei de Licitação nº 14.133/2021 traz um novo

olhar para a fiscalização de contratos, com a aplicação de novos princípios, deixa mais claras as responsabilidades dos fiscais e confirma a importância da atuação destes para a boa execução dos contratos administrativos. A fiscalização é inserida no planejamento das aquisições, institui-se a obrigatoriedade da capacitação dos fiscais de contratos e foram promovidas mudanças relativas à aplicação de penalidades.

Devido a relevância do tema, alguns estudos em âmbito nacional como Araújo e Rodrigues (2012), Vieira (2014), Silva (2015), Manarino (2017) e Mota (2017) foram realizados na área da gestão e fiscalização de contratos administrativos, com o objetivo de entender e propor melhorias na área.

Diante do contexto apresentado e da realidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – *campus* Paulo Afonso que, periodicamente, firma contratos administrativos visando garantir o atendimento de seus serviços ao público interno e externo, surge assim a imperiosa necessidade de fiscalizar seus contratos firmados.

Dessa forma, é apresentado o seguinte questionamento: Quais as dificuldades e limitações dos fiscais de contratos administrativos na atuação, execução de suas funções e atribuições legais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – *campus* Paulo Afonso?

Assim o objetivo central dessa pesquisa é identificar quais as dificuldades e limitações dos fiscais de contratos administrativos na atuação, execução de suas funções e atribuições legais no IFBA - *campus* Paulo Afonso.

2 | REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Gestão e fiscalização de contratos

Cabe à Administração o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos por ela celebrados, conforme estabelecido no art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ao determinar que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado” (BRASIL, 1993, ART.67).

Segundo Leiria (2006, p. 51) “Fiscal de contratos: aquele que, por delegação, tem a função de administrar uma parte focal de um contrato” sendo que, sua atuação ocorre após a realização da contratação onde, a partir deste momento, terá em suas mãos a sua ferramenta de trabalho.

Conforme a nova Lei de Licitações Federais nº 14.133/2021, art. 117:

Art. 117. 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 (BRASIL, 2021, Art. 117).

Os conceitos de gestão e fiscalização contratual encontram-se no art. 39 da Instrução Normativa 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

A partir do mesmo instrumento normativo pode-se extrair as áreas responsáveis pela realização das atividades de gestão e fiscalização dos contratos administrativos, conforme pode ser verificado no Art. 40 da IN 05 do MPDG “O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário” (BRASIL, 2017, ART. 40), conforme disposto no Quadro 1, abaixo:

Gestão da Execução do Contrato	é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.
Fiscalização Técnica	é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a 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.
Fiscalização Administrativa	é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.
Fiscalização Setorial	é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.
Fiscalização pelo Público Usuário	é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Quadro 1 – Gestão e Fiscalização de Contratos

Fonte: ART. 40, IN 05/2017 do MPDG.

O servidor nomeado para exercer a fiscalização contratual não poderá recusar a tarefa. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União se pronunciou por meio do Acórdão 2917/2010:

O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedir de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma

Contudo, ainda que o fiscal não possa recusar, este pode solicitar a devida capacitação para realizar as atividades fiscalizatórias, bem como deve possuir compatibilidade da sua qualificação com a exigida na atuação como fiscal, conforme orienta o TCU (BRASIL, 2007) que entende necessário, acerca das incumbências do fiscal do contrato, a designação de servidores públicos qualificados para o acompanhamento dos contratos, de modo que sejam responsáveis e competentes pela execução das atividades a que foram designados e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e da adequação dos serviços.

Assim é imprescindível a capacitação constante destes, através de treinamentos, seminários e cursos, pois, por tratar-se de serviço público, novas leis, normativos, súmulas ou acórdãos são revistos e atualizados frequentemente, para Vieira (2014), os gestores e fiscais de contrato devem, pelo menos, ter conhecimento da legislação, doutrina e jurisprudência do TCU atualizada, em especial o fiscal, além de possuir conhecimentos específicos e aprofundados na área técnica da fiscalização.

Portanto, o fiscal competente e capacitado para exercer a fiscalização torna-se não só capaz de resguardar o erário público, como também, resguardar a si próprio, visto que pode ser responsabilizado por atos lesivos à Administração, conforme orienta Barral (2016) que o servidor público, durante o exercício das atribuições de fiscal de contratos para qual foi destinado, deve, de forma obrigatória, cumprir a Lei, respeitar as normas e o teor do contrato, a fim de evitar eventuais responsabilizações.

Segundo Di Pietro (2020) o servidor público está sujeito à responsabilidade civil, penal e administrativa em decorrência do cargo, emprego ou função pública que exerce.

2.2 A nova lei de licitações e as inovações na fiscalização de contratos administrativos

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nova lei de licitações e contratos administrativos do governo federal, trouxe inovações na área da fiscalização de contratos.

Segundo Almeida (2022, p. 86) “ a nova lei atribui maiores responsabilidades ao fiscal de contratos, confirmando-o como partícipe essencial da gestão contratual, com vistas ao bom uso do dinheiro público”.

A nova lei, em seu inciso X, § 1º do art 18, declara que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, e inclui a fiscalização de contratos como parte integrante neste processo inicial, inclusive com a capacitação servidores ou empregados para exercer a fiscalização contratual, previamente à celebração contratual.

Destaca-se que a nova lei de licitações substituiu a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos, que integrava as sanções da Lei 8666/93, pela penalidade equivalente, de impedimento de licitar e contratar, porém, com prazo máximo

de 3 (três) anos.

Para Alves (2004) não se pode esperar toda a execução contratual para que seja constatado o não atendimento às especificações contratuais, pois ocasionaria prejuízo ao interesse público e retardaria a entrega do objeto, dessa forma a atuação do fiscal deve ser focada na prevenção, no intuito de identificar as irregularidades a tempo de serem devidamente sanadas.

A IN 05/2017 do MPDG demonstra a necessidade da utilização de mecanismos de controle pelos responsáveis pelo acompanhamento dos contratos, visando mensurar aspectos referentes a eficiência, eficácia e efetividade na fiscalização contratual, conforme disposto abaixo:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário.

§ 1º Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações (BRASIL, 2017, art. 47).

Além desses instrumentos de controle, a IN 05/2017 estabelece que durante o recebimento provisório dos serviços, o fiscal elabore relatório, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão referentes às ocorrências registradas na execução contratual e demais documentos que julgarem necessários, devendo ser encaminhados ao gestor do contrato para recebimento definitivo (BRASIL, 2017).

Destaca-se, também, a importância dos manuais de fiscalização, que conforme Silva (2015, p.69) o uso do manual pela fiscalização de contratos é “uma forma de se utilizar procedimentos padronizados de controle, com o fim de facilitar o monitoramento dos contratos e promover a memória da instituição”.

3 | METODOLOGIA

Na realização do estudo foi utilizada a abordagem qualitativa que, conforme Marconi e Lakatos (2010), tem como premissa analisar e interpretar aspectos mais profundos, bem

como, fornecer análises mais detalhadas sobre as investigações, atitudes e tendências de comportamentos.

A pesquisa foi descritiva com o intuito de descrever a atuação dos fiscais de contrato na IFBA – *campus* Paulo Afonso, detalhando os mecanismos utilizados na gestão e fiscalização dos contratos, e a técnica aplicada consiste num estudo de caso.

A coleta de dados ocorreu por meio de um questionário, elaborado pelo pesquisador e encaminhado aos fiscais de contratos do IFBA – *campus* Paulo Afonso por meio do Google Forms, no período de 15 de maio de 2023 a 15 de junho de 2023. O mesmo é composto por 25 questões objetivas e subjetivas, visando compreender os mecanismos utilizados para realização da fiscalização, apurar as ações de controle empregadas e as possíveis consequências de omissões no acompanhamento, bem como identificar as ações de prevenção e correção de falhas identificadas pela fiscalização contratual.

A autorização para a realização da pesquisa ocorreu junto à Direção de Ensino do *campus* Paulo Afonso, por meio do processo SEI – 23442.000966/2023-48.

Por meio das perguntas buscou-se identificar o perfil e competências exigidas para a designação dos fiscais pela IFBA – *campus* Paulo Afonso, os mecanismos de controle, os resultados da fiscalização, a satisfação dos usuários quanto à execução contratual e as sugestões de melhorias para o processo da fiscalização de contratos.

A análise dos dados foi a descritiva, como a finalidade de ordenar os dados e explicar como estes foram organizados para responder o problema inicial da pesquisa.

Durante a pesquisa foram considerados os contratos administrativos de prestação de serviços, vigentes ou encerrados num prazo máximo de 03 anos (36 meses), e a amostra correspondeu a 70% dos fiscais, uma vez que em consulta ao site do IFBA – *campus* Paulo Afonso foram identificados 20 fiscais, entre técnicos e administrativos, nomeados por meio de portarias internas. O questionário foi encaminhado para todos, contudo, 14 aceitaram participar da pesquisa.

4 | ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Perfil profissional

No que se refere ao perfil profissional dos fiscais de contratos do IFBA – *campus* Paulo Afonso, foram analisadas informações referentes ao cargo/função, grau de escolaridade, tempo de atuação como fiscal de contratos e o tipo de fiscalização exercida.

Sobre o grau de escolaridade dos pesquisados, todos apresentam o nível superior completo, sendo que 86% possuem pós-graduação.

Em relação ao cargo/função observa-se que a maioria dos fiscais de contratos (44%) pertencem ao quadro docente, dessa forma, exercem as atividades fim da entidade pública, concomitante com as atribuições de fiscais.

Referente ao tipo de fiscalização exercida, os dados indicam o cumprimento do Art. 40 da IN 05 do MPDG, uma vez que foram nomeados fiscais setoriais, técnicos e administrativos para acompanhamento e fiscalização dos contratos do *campus*.

A pesquisa mostrou que 78% dos respondentes fiscalizam 01 contrato e 22% são responsáveis por 02 contratos. Sendo assim, indica que o instituto distribui o acompanhamento dos contratos de modo a evitar sobrecarga de trabalho.

Referente à realização de treinamentos, 64% dos respondentes informaram que não participaram de algum processo de capacitação na área de fiscalização de contratos no período de 03 anos (2021 a 2023).

A necessidade de treinamento dos fiscais é evidenciada na nova lei de licitações, que determina, na fase preparatória do processo licitatório, que a Administração adote providências prévias à celebração dos contratos, inclusive quanto à capacitação de servidores para fiscalização contratual (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, o baixo percentual de capacitação caracteriza uma fragilidade na fiscalização de contratos no instituto, tendo em vista a necessidade de atualização e de qualificação exigida para o exercício da atribuição de fiscal de contratos.

Quanto ao conhecimento referentes às leis, instruções normativas, acórdãos e demais normativos que regulamentam as atividades do fiscal, constatou-se que a maioria dos fiscais (72%) consideram possuir um conhecimento muito baixo ou baixo, enquanto 28% indicaram ter um conhecimento mediano ou alto.

Os fiscais participantes da pesquisa foram questionados se consideram a sua atuação como fiscal, compatível com as demais atribuições do seu cargo. Algumas respostas foram destacadas demonstrando a existência de incompatibilidade, conforme abaixo:

“Não, pois a natureza do contrato destoa das atividades de ensino como docente.”
(Fiscal 4)

“Não, exige conhecimento de leis que exigem especificidade em outras áreas do conhecimento superior.” (Fiscal 5)

“Não. Além das altas demandas docentes, não nos é oferecido nenhum tipo de capacitação para exercer tal função.” (Fiscal 11)

“Não, nenhuma correlação com minha formação acadêmica.” (Fiscal 13)

Registra-se que dos 14 fiscais pesquisados, houve 01 que considerou a existência de compatibilidade.

4.2 Mecanismos de controle

Com o fito de compreender os mecanismos de controle da fiscalização dos contratos administrativo no instituto, foi perguntado aos fiscais qual (is) instrumento (s) de controle é (são) utilizado (s) para realização da fiscalização contratual. Seguem abaixo algumas das respostas:

“SEI, e-mail institucional e planilhas pessoais.” (Fiscal 4)

“Notas fiscais, planilhas, documentos oficiais.” (Fiscal 5)

“Os documentos são organizados em pastas virtuais de computadores e nuvens de arquivos.” (Fiscal 9)

“O IMR que vem embutido no formulário de recebimento provisório dos serviços (Relatório Circunstanciado).” (Fiscal 10)

Dos 14 pesquisados, 02 (14%) informaram que utilizam o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFBA - 2017. O restante (86%) informou que não faz uso de qualquer manual de fiscalização.

Em consulta ao manual do IFBA, elaborado em maio/2017, identificou-se que o mesmo precisa ser atualizado, pois faz referência à Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, entretanto esta foi revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

4.3 Resultados da fiscalização contratual

Dos pesquisados, 50% informaram que durante a execução contratual, elaboram algum tipo de relatório de fiscalização, conforme algumas respostas abaixo:

“Sim, é solicitado durante os períodos de repactuação via SEI.” (Fiscal 4)

“Sim. Modelo pré-definido mensal.” (Fiscal 7)

Há o Relatório Circunstanciado com IMR (Instrumento de Medição de Resultados). Ele é elaborado mensalmente, no caso dos serviços contínuos e ocasionalmente quando há prestação de serviços eventuais. Mesmo sendo um formulário pré-definido, há falhas na elaboração do documento por ser único para serviços contínuos e eventuais, o que acaba causando confusão e dúvidas quando ao preenchimento adequado do documento. (Fiscal 10)

“Sim. Elaboração mensal seguindo um modelo pré-definido.” (Fiscal 11)

“Sim. Porém os relatórios não seguem modelo padrão. Os mesmos são elaborados a partir da especificidade do mérito.” (Fiscal 12)

Referente aos resultados constantes do relatório elaborado no decorrer da execução contratual, os fiscais elencaram abaixo os seguintes pontos:

“Apenas questões relacionadas a pendências financeiras.” (Fiscal 4)

“Descumprimentos contratuais.” (Fiscal 7)

“Qualidade do serviço prestado; frequência dos colaboradores; aceitação (ou não) do Demonstrativo de Pagamento.” (Fiscal 8)

“Saldo contratual, qualidade do serviço prestado e certidões legais da empresa.” (Fiscal 11)

Esse resultado mostra-se positivo, visto que a elaboração do relatório de fiscalização é uma ferramenta de registro e detecção de possíveis falhas e vícios na execução dos

contratos, com vistas a prevenir e corrigir irregularidades.

Sobre o tema Alves (2004) orienta que a omissão ou o incorreto cumprimento da tarefa pelo fiscal de contrato, pode gerar danos ao erário.

Ribeiro (2014) complementa sobre a importância da prevenção, pois prevenir é menos oneroso, seja pelo viés econômico ou político, sendo que a adoção de medidas que evitem dissabores é a chave do sucesso de uma gestão.

4.4 Satisfação quanto à execução contratual

Quando questionados sobre a utilização de alguma ferramenta para aferir a satisfação dos usuários, 13 fiscais (93%) informaram que não usam qualquer instrumento para este fim.

Importante destacar que a IN 05, em seu artigo 40, inciso V, traz o conceito de Fiscalização pelo Público Usuário, no qual define que esse tipo de fiscalização se realiza por meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela terceirizada.

Sendo assim, os resultados mostraram a necessidade de o *campus* utilizar ferramentas para verificar a satisfação dos usuários.

Os fiscais responderam um questionamento sobre o que considera necessário para que haja uma maior motivação no exercício da fiscalização de contratos. Necessidades apontadas em questões anteriores foram ressaltadas, como treinamento, escolha de servidores com perfil para a atividade e formação acadêmica compatível com a área de fiscalização, além do estabelecimento de alguma forma de gratificação financeira para exercer a atividade de fiscal.

Em relação às principais dificuldades para a realização da fiscalização de contratos no IFBA – *campus* Paulo Afonso, destacam-se:

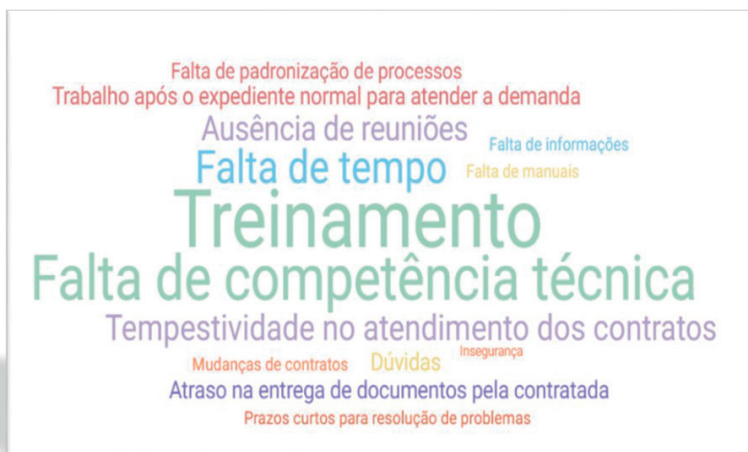


Figura 1 – Dificuldades na fiscalização de contratos

Fonte: Elaboração própria (2023)

Quanto às sugestões de melhorias, segue no quadro abaixo as contribuições dos fiscais de contratos do IFBA – *campus* Paulo Afonso, com vistas a proporcionar melhoramentos na fiscalização contratual.

Fiscal 02	Treinamentos e padronização dos processos.
Fiscal 03	Planejamento geral de todos os contratos, software único para gerenciar tudo que prevê o TR, instrumentos de controle, relatório, entre outros.
Fiscal 04	Formação e distribuição de contratos mais coerente com a prática do servidor.
Fiscal 05	Curso/ treinamento específico para cada contrato com tutorial prático principalmente para novos fiscais com passo a passo das atividades.
Fiscal 06	Designar servidores que atuem especificamente nessa área.
Fiscal 07	Criação de cargo/gratificação para que o servidor que tenha aptidão a realize.
Fiscal 10	1- Padronização dos processos; 2-Realização de campanhas educativas sobre a importância da fiscalização 3- Efetivação de rodízio entre fiscais. 4- Designação dos fiscais pela área de formação com o objeto do Contrato; 5- Reuniões periódicas com os fiscais e equipe gestora do contrato, para alinhamentos e feedbacks; 6- Elaboração de manuais e publicações com estudos de caso
Fiscal 13	Que a escolha dos fiscais seja pautada no perfil acadêmico dos servidores.

Quadro 2 – Sugestões de melhorias na área da fiscalização de contratos

Fonte: Elaboração própria (2023)

5 I CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo identificar quais as dificuldades e limitações dos fiscais de contratos administrativos na atuação, execução de suas funções e atribuições legais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – *campus*

Paulo Afonso.

Como se observou, a fiscalização de contratos é uma atividade que visa acompanhar e garantir o cumprimento do objeto que foi licitado, em conformidade com as cláusulas firmadas e legislação pertinente, evitando danos e lesões ao erário público, desperdícios, desvios de finalidades, aplicação de penalidades desnecessárias, punições a servidores, dentre outras consequências da má fiscalização.

A pesquisa mostrou que todos os fiscais possuem nível superior completo, sendo que 86% possuem algum curso de pós-graduação, e a maioria pertence ao quadro de docente do instituto.

Foram identificados a designação de fiscais setoriais, técnicos e administrativos, o que indica o cumprimento do estabelecido na Instrução Normativa de 05 do MPDG

Foi mostrado que 78% fiscalizam 01 contrato e os demais são responsáveis pela fiscalização de 02 contratos. Dessa forma, fica evidenciado a distribuição da fiscalização dos contratos, de modo a evitar sobrecarga de trabalho pelos fiscais.

Quanto à realização de treinamentos, é possível verificar que a maioria (64%) dos fiscais de contratos não participaram de nenhum processo de capacitação, sendo este um ponto importante para a melhor execução das atividades de fiscalização, inclusive a IN 05/2017 e a nova lei de licitações determinam que a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições de fiscal de contratos.

Constatou-se que a maioria dos fiscais pesquisados (72%) consideram possuir um conhecimento muito baixo ou baixo, em relação à legislação e demais atos normativos na área da fiscalização de contratos.

Em relação à compatibilidade entre as atividades de fiscalização e às atribuições do cargo que ocupam no instituto, verificou-se que 92% dos pesquisados entendem que existe incompatibilidade, e foram informados motivos, como a falta de capacitação, divergência com a área de formação e necessidade de conhecimento nas áreas administrativas e jurídicas.

Destacam-se como instrumentos de controle dos fiscais do IFBA – *campus* Paulo Afonso: a utilização de planilhas, arquivos disponibilizados em nuvem, controle de ocorrências, atas de reuniões e Instrumento de Medição de resultado – IMR.

A respeito da utilização de algum manual como suporte na fiscalização, 02 fiscais (14%) informaram que utilizam o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFBA – 2017, enquanto 86% não faz uso de qualquer manual.

Importante destacar, que em análise realizada no manual de fiscalização do IFBA, identificou-se a necessidade de atualização, visto que o mesmo não dispõe da legislação atualizada, em especial, da IN nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Lei nº 14.133.

Identificou-se que 50% dos fiscais elaboram relatórios com os resultados da fiscalização, em sua grande parte, seguem um modelo pré-definido, com elaboração mensal

e anual, contendo informações referentes às questões financeiras, descumprimentos contratuais e qualidade dos serviços prestados.

A elaboração de relatórios com os resultados da fiscalização se mostra como uma importante ferramenta para gerenciamento do contrato. A não utilização por todos os fiscais pode contribuir para a ausência de registros importantes e tomadas de decisões, pois verificou-se que no documento são inseridas informações financeiras, descumprimentos contratuais e análises quanto à qualidade do serviço prestado.

Referente à utilização de ferramenta para aferir a satisfação dos usuários, 13 fiscais (93%) informaram que não usam qualquer instrumento para este fim.

Essa informação se mostra como um ponto de destaque, tendo em vista a importância do feedback do utilizador da contratação realizada, seja na identificação de descumprimentos contratuais ou garantia de boa prestação de serviços, inclusive o uso de pesquisa de satisfação junto ao usuário é uma ferramenta de controle exigida pela IN 05/2017.

Dessa forma, após realizada a pesquisa, o objetivo geral foi alcançado com a identificação das dificuldades e limitações dos fiscais de contratos administrativos na atuação, execução de suas funções e atribuições legais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – *campus* Paulo Afonso, quais sejam: falta de treinamento, de conhecimento técnico, de incompatibilidade das atividades de fiscalização com as funções do cargo, falta de tempo, desconhecimento da legislação, de métodos práticos, de fácil compreensão e de suporte para dúvidas, ausência de padronização de processos, ausência de reuniões periódicas para alinhamento e feedbacks entre fiscais e gestores, e necessidade de perfil profissional e acadêmico compatível com a área.

Por fim, como sugestões de melhorias dos fiscais, temos: a realização de treinamentos, padronização de processos, software de gerenciamento, melhor planejamento de ações, criação de gratificação para a atividade de fiscalização, realização de campanhas educativas sobre a importância da fiscalização de contratos administrativos na comunidade IFBA, designação dos fiscais pela área de formação ou experiência com o objeto do contrato, reuniões periódicas com os fiscais e gestores para alinhamentos e feedbacks.

Além do mencionado acima, que pode ser estendido a qualquer órgão público que utiliza a lei de licitações, pelo estudo realizado, sugere-se como possível alternativa para melhorar os problemas da fiscalização, a revisão, atualização e disseminação do Manual de Fiscalização de Contratos do IFBA e implantação de uma pesquisa de satisfação junto aos usuários, em conformidade com a IN 05/2017.

Recomenda-se, também, a implementação de controles que possam identificar riscos relacionados à fiscalização no IFBA – *campus* Paulo Afonso, a realização de treinamento dos fiscais com base na legislação e normativos atuais e que novos estudos na área de fiscalização de contratos administrativos sejam realizados em outros *campi* do IFBA, para validação das informações e conhecimento de novas realidades, de modo a

buscar as melhores práticas de gestão pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 1, n. 150, p. 85-111, jul/dez. 2022.

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

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 102, p. 60-69, out/dez. 2004.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília: ENAP, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 17 out.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2632/2007 – Plenário**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2632%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0%2520. Acesso em: 20 mar.2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2917/2010 – Plenário**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2917%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0%2520. Acesso em: 20 mar.2023.

BRASIL. **Instrução Normativa 05, de 26 de maio de 2017**: Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 20 mar.2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023**: Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.167-de-31-de-marco-de-2023-474433706>. Acesso em: 04 jul. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- LEIRIA, Jerônimo Souto. **Gestão da Terceirização & Gestão de Contratos**. 2ª. ed. amp. rev. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch, 2006.
- MARCONI, Marina de Andrade; e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MANARINO, Michelle Peon. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo**. Juiz de Fora: 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos Fatores relacionados ao desempenho da Fiscalização de Contratos Administrativos No IFNMG – Campus Montes Claros**. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2017.
- RIBEIRO, Fernanda Rodrigues Gomes. **A Fiscalização dos contratos gerando eficiência na Gestão**. 2014. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1413/1/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf. Acesso em junho de 2023.
- SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. Dissertação (Mestrado). Ceará: 2015.
- SOBRAL, Patrícia Verônica Nunes Carvalho; e SILVA NETO, Romeu da. **O Pregão Eletrônico Como Ferramenta De Eficiência Na Gestão Pública**. International Journal of Professional Business Review, v. 5, n. 1, p. 60-71, jan-jun 2020.
- VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos**. Revista de Contratos Públicos. Belo Horizonte, n. 5, p. 9-32, mar/ago. 2014.