

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

Luciana Marinho

Prefeitura Municipal de Paulínia, Município de Paulínia, São Paulo, Brasil

lumarinho2003@yahoo.com.br

Maria Christina S. F. Cervera

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

chriscer@terra.com.br

Resumo: Apesar de toda a evolução na transparência, governança e existência de órgãos de controle, ainda ocorrem eventos de superfaturamento e/ou atrasos em obras públicas, compras inadequadas ou com sobre preço. Toda a administração pública deve observar a Lei 8666/93 para realizar as contratações administrativas, todavia, após a assinatura do contrato nem sempre há efetivo acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Desta forma, o fiscal do contrato não é útil apenas para a Administração Pública, mas para a sociedade em geral, por reduzir ou evitar custos públicos desnecessários. O objetivo geral deste artigo é demonstrar a importância do acompanhamento e fiscalização na fase de execução dos contratos administrativos. A metodologia aplicada foi qualitativa e explicativa, por meio de revisão de bibliografia em bancos de dados acadêmicos e análise de legislação pertinente. A análise da literatura e a experiência dos autores mostra que fatores como escasso número de servidores, tanto em quantidade como com capacitação de conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual são justificativas para erros. Por outro lado, inclusive pela gravidade das sanções que podem ser impostas aos servidores, a Administração Pública deveria dar meios para o exercício da função. Destaca-se atribuir ao fiscal a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual é uma tendência, mas caberia ao gestor, preparar, coordenar, acompanhar e concluir os atos de contrato, sendo figuras e funções complementares. Salienta-se que o trabalho articulado de ambos representa um ganho para a gestão pública, desta forma, percebe-se que a contratação pública envolve responsabilidade e planejamento para estabelecer contratos de compra com qualidade e preço justo, beneficiando os cidadãos.

Palavras-chave: contratos públicos, Lei 8666/93; gestor de contrato; fiscal de contrato; aquisições na administração pública

Abstract: Despite the increase in transparency level, governance and existence of control bodies, there are still events of over-invoicing and / or delays in public works, inadequate or over-priced purchases. All public administration must observe Law 8666/93 to carry out administrative contracting, however, after the signing of the contract, there is not always effective monitoring and control of contractual performance. In this way, the contract auditor is not only useful for the Public Administration, but for society in general, for reducing or avoiding unnecessary public costs. The general objective of this article is to demonstrate the importance of monitoring and supervision in the execution phase of administrative contracts. The applied methodology was qualitative and explanatory, through a review of bibliography in academic databases along with analysis of pertinent legislation. The exploration of the literature in this subject and the experience of the authors show that factors such as scarce

number of servers, both in quantity and with specific knowledge related to contractual execution, are justifications for errors. On the other hand, even by the severity of the sanctions that can be imposed on the civil servants, the Public Administration should give means and develop capacities for the exercise of the function. The attribution of responsibility only to the fiscal for monitoring and supervising contractual execution is a trend, but it would be up to the manager to prepare, coordinate, monitor and complete the contract acts. So are the two of them complementary figures. It should be noted that the articulated work of both represents gain for the public management. In this way, it is perceived that the public contracting involves responsibility and planning to establish contracts with quality and fair price, benefiting the citizens.

Keywords: public contracts, Law 8666/93; contract manager contract fiscal; acquisitions in public administration

INTRODUÇÃO

Os municípios usualmente atendem a lei para realizar as contratações administrativas, todavia, após a assinatura do contrato nem sempre há efetivo acompanhamento e fiscalização da execução contratual gerando, muitas vezes, atrasos, prejuízos financeiros, ou execução inadequada, qualquer das opções representam prejuízo ao erário. Nesse contexto, o presente artigo trata da importância do acompanhamento e fiscalização na execução dos contratos administrativos para se atingir a eficácia e a eficiência nas contratações públicas.

Assim, a questão problema é: qual a importância do acompanhamento sistemático da execução dos contratos administrativos em relação à sua eficiência, eficácia e transparência, bem como os papéis, a relevância e responsabilidade dos servidores envolvidos no processo?

O objetivo geral deste artigo é demonstrar a importância do acompanhamento e fiscalização na fase de execução dos contratos administrativos. Definir a quem cabe o papel previsto no artigo 67 da Lei n. 8.666/93, diferenciar o gestor e o fiscal do contrato, apontar a relevância e a responsabilidade dos servidores envolvidos no acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos administrativos, são os objetivos específicos.

A metodologia aplicada foi qualitativa e explicativa, através de revisão de bibliografia e análise de legislação sobre o tema, realizando-se resumo e fichamento de parecer, manuais, livros e artigos acadêmicos.

O presente trabalho trata de reflexão sobre experiência a partir de revisão bibliográfica da literatura, o que de acordo Koche (1997) objetiva a ampliação do conhecimento em determinada área, possibilitando que este seja utilizado como sustentáculo, ou seja, traz

embasamento da referência teórica, seja de um específico problema de pesquisa ou de outros com o fito de descrição e sistematização do estado da arte do estudo ora realizado.

Para a pesquisa bibliográfica, foram analisados 32 referências publicadas entre os anos de 1993 a 2015, posto que, nos termos da sugestão de Lakatos e Marconi (1991) considerando o objetivo deste estudo, o período de abrangência da pesquisa engloba todo o período desde a promulgação da Lei de Licitações e Contratos (n. 8.666/93), ou seja de 1993 até os dias atuais. As bases de dados consultadas entre agosto e outubro de 2015, foram: repositórios da Scielo, do Google Acadêmico, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ademais da utilização de livros acadêmicos.

As palavras-chave utilizadas para a condução da busca foram selecionadas a partir de trabalhos que envolviam o tema de execução contratual e acompanhamento e fiscalização contratual. As combinações de palavras utilizadas nas bases de dados foram fiscais, gestor, fiscalização, acompanhamento, execução, contrato administrativo.

O desenvolvimento se deu a partir de pesquisa qualitativa, objetivando a realização de revisão bibliográfica, buscando-se a recuperação da evolução do tema e a explicação dos fatores que determinaram as mudanças e suas implicações. Quanto ao objetivo, trata-se de pesquisa explicativa, pois, segundo Gil (2010) “aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas” (GIL, 2010, p. 28).

Foram encontradas limitações durante a pesquisa relativamente à escolha das publicações, não sendo localizados muitos artigos, em face de a abordagem do tema tratar-se de uma nova tendência.

Para a análise foram utilizadas as informações contidas nas normas e na bibliografia, considerando o papel das figuras envolvidas no acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos administrativos, tendo sido os artigos divididos em categorias.

DESENVOLVIMENTO

A base norteadora do desenvolvimento do trabalho é a revisão da literatura. Buscou-se entre as pesquisas e publicações de Direito Administrativo e de artigos dos repositórios da Scielo, do Google Acadêmico, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Universidade Federal de Santa

Catarina (UFSC), a seguinte revisão teórica, sendo possível localizar trabalhos abordando o tema de execução e gestão contratual, demonstrando a atual tendência relativa ao tema.

O procedimento adotado para a seleção da legislação, publicações e artigos se baseou na discussão, pelas publicações, dos assuntos relacionados aos contratos administrativos e sua execução, gestão e fiscalização, bem como aos servidores envolvidos nestas atividades.

A GESTÃO DE CONTRATOS NO SETOR PÚBLICO

O tema foi considerando em decorrência de que na atualidade a população brasileira tem demonstrado seu descontentamento com ações governamentais que evidenciam a má utilização do dinheiro público, posto que a consciência de que ele é na verdade dinheiro de cada um dos cidadãos brasileiros tem originado discursos de repúdio com relação à falta de todos os níveis de governo, embora seja mais visível a crise política no âmbito federal.

Salienta Santos (2013) que é frequente a veiculação na mídia de escândalos envolvendo superfaturamento e/ou atrasos em obras públicas, compras inadequadas ou com sobre preço. São usualmente apresentadas como justificativas pelos administradores públicos dificuldades relacionadas à contratação, quer na fase da licitação, quer na fase da execução, como se tais alegadas dificuldades excluíssem sua responsabilidade.

Portanto, o contexto evidencia a importância do tema e o desenvolveremos a partir da noção do contrato administrativo, seguindo pela prerrogativa de fiscalização, até a execução.

O contrato administrativo, oriundo da jurisprudência do Conselho de Estado Francês no início do século XX, na atualidade é figura amplamente aceita pela doutrina pátria, nos termos da explanação de Hohmann (2011).

Meireles (1999) afirma que o contrato administrativo “é sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado intuito personae” (MEIRELLES, 1999, p. 373). Por seu turno, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz uma definição de contrato administrativo no parágrafo único de seu artigo 2º,

“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” (BRASIL, Lei n. 8.666, 2003).

Registra-se que contrato administrativo difere do contrato comum, pois naqueles a Administração utiliza o poder de império em face do particular, sendo, nos termos observados por Di Pietro (2005), a relação jurídica caracterizada pela verticalidade, nestes, a relação jurídica é caracterizada pela horizontalidade, posto que o particular e a Administração ficam nivelados. Desta forma, esclarece Mello (2011) “a qualificação administrativa” aposta à palavra „contrato” parece, no caso, ter o condão de modificar o próprio sentido do substantivo” (MELLO, 2011, p. 628). É que sendo a Administração Pública a representante da coletividade, o seu objetivo principal é o interesse público, desta forma ao contratar, ela terá certas prerrogativas, pois o interesse público se sobrepõe ao interesse particular, na medida em que “sendo o bem comum a finalidade única do Estado, em um eventual confronto entre um interesse individual e o interesse coletivo, sempre prevalecerá o segundo” (ANDRADE, 2008, p. 34). Estas prerrogativas, conforme salienta Stuckert (2015), alteram de forma substancial o entendimento de contrato nos termos da teoria geral do Direito, pois o contrato administrativo se sujeita a uma das partes.

Denominadas cláusulas exorbitantes, as prerrogativas “podem ser definidas como aquelas que não são comuns ou seriam ilícitas nos contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégios de uma das partes em relação à outra” (Di Pietro, 2005, p. 246), e estão previstas na Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993.

Detalhando esse tema, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (n. 8.666, 1993) de âmbito nacional, apresenta, no artigo 58 um rol de prerrogativas conferidas à Administração Pública, as chamadas cláusulas exorbitantes “cuja finalidade é a de assegurar a posição de supremacia da Administração em relação ao particular” (DI PIETRO, 2005, p.242). Dentre as referidas cláusulas, merece destaque, face do objeto deste trabalho, a prevista no inciso III, que determina a prerrogativa de fiscalização dos contratos administrativos.

O artigo 67 da mesma lei disciplina esta prerrogativa, determinando expressamente a necessidade do acompanhamento e fiscalização do contrato por um “representante da Administração especialmente designado” (BRASIL - Lei 8.666, 1993). Tal determinação serve para garantia de eficiência e eficácia da contratação, ou seja, “observando tanto os melhores meios quanto os melhores resultados” (ANDRADE, 2008, p. 41), para, conforme observa Borba (2014), cumprir-se o avençado atendendo ao interesse público. Aliás, Justen (2008) salienta que não se trata de mera faculdade, já que

“O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos” (JUSTEN, 2008, p. 748).

Assim o é, porque, nos termos do que esclarece Andrade (2008), o administrador público atua como gestor da res pública, e, portanto, não há se falar em pôr à disposição o interesse público - sua guarda e sua conservação são obrigações do Poder Público, tal qual seu aprimoramento. Lembrando o estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, onde a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (TCU – Acórdão 1632/2009 – Plenário).

Neste diapasão, “a atividade fiscalizatória não pode ser negligenciada, afigurando-se como um dever imposto à Administração, no mister de gerenciar seus contratos”. (PUCCETTI, 2010, p.92).

Conforme mencionado, o artigo 67 determina a designação de um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução contratual, assim, salienta Borba (2014), que “este constructo legal acaba por constituir uma nova função administrativa a ser exercida pelos servidores públicos” (BORBA, 2014, p.4), não obstante, faltam elementos sobre como, quem e quantos servidores devem exercer as atividades. Esta falta de clareza pode ser atribuída à insuficiência legislativa sobre o tema (VIEIRA, 2008, apud ALVES, 2010, p.10). Neste sentido, Nery e Neri (2010) esclarecem que

“Em que pese a importância dessa figura no âmbito das contratações administrativas, as legislações específicas federais, estaduais e

municipais vêm abordando superficialmente o tema, sem definir de forma clara e precisa os princípios éticos e o perfil profissional, bem como os procedimentos operacionais que os servidores que exercem a função do fiscal deveriam adotar por ocasião da fiscalização dos contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Público” (NERY; NERI, 2010, p.26).

Hahn (2011) registra que “acompanhar significa estar presente ou manter um sistema de acompanhamento da execução do contrato. Fiscalizar significa verificar se o contrato está sendo executado de acordo com o que foi pactuado” (HAHN, 2011, pp. 01,02). Mas quem exerce essas atividades?

O Decreto n. 2.271, de 07 de agosto de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, atribui ao gestor, figura expressamente prevista no artigo 6º, a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Por seu turno, a Instrução Normativa 02, de 30 de abril de 2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços continuados ou não, também da União, prevê a existência de gestor e fiscal de contrato, sem, todavia, diferencia-los nas atribuições.

Conforme salienta Barbosa (2013), é preciso distinguir o papel do gestor e do fiscal, sendo certo que a “diferenciação se faz necessária principalmente por que, muitas vezes, há uma confusão na interpretação dos conceitos e atribuições deles” (BARBOSA, 2013, p.4).

Noutros níveis de governo a diferenciação existe. No Rio de Janeiro, a Resolução n. 791, de 25 de setembro de 2014, da Secretaria da Fazenda prevê a existência de gestor, com atribuição gerencial, e de fiscal, que na verdade tratar-se ia de uma comissão. No âmbito municipal é possível trazer a iniciativa dos municípios (Curitiba - Decreto n. 1644/2009; Belo Horizonte- Decreto n. 15.185/2013; Uruguaiana- Decreto n. 414/2015). Em Curitiba fala-se de gestor de contrato e suplente, e possibilita-se a designação de fiscal quando necessário conhecimento técnico. Em Belo Horizonte o gestor é responsável pelo gerenciamento do contrato e o fiscal pelo acompanhamento e fiscalização operacional do contrato. Em Uruguaiana existem o gestor de contrato e o fiscal de contrato, com suplente de fiscal, havendo atribuições específicas para cada qual.

Destes exemplos evidencia-se que a falta de uniformidade de definições pode gerar situações conflitantes, inclusive com relação às atribuições, de sorte que necessário, ao menos, realizar-se definições básicas, apontando Santos (2013) que

“Importante se torna a enfatizar que a gestão e a fiscalização de contrato são institutos diferentes, não podendo confundi-los. A gestão é o gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual, sendo exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como exige a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato” (SANTOS, 2013, p. 49).

Gestor de contratos, na denominação de Oliveira (2002) é a autoridade competente, ou seja, quem atua na representação da Administração Pública, em conformidade com a definição de Morêto no sentido de que “a gestão de contratos é a gerência de todo processo de contratação, envolvendo todas as suas fases, desde a elaboração da minuta do contrato e seus anexos até o término do prazo contratual” (MORÊTO, 2000, p.51).

Garcia, Rodrigues, Miranda e Lima, (2011), esclarecem que o papel do gestor é:

- Fazer o link entre as necessidades da Administração e a contratada;
- Ser responsável pela guarda, conservação, atualização e acompanhamento do processo;

Também destaca estes autores:

“Manifestar-se sobre possíveis entraves que venham ocorrer durante a vigência do processo entrando em contato com a empresa com o intuito de saná-las e comunicação à Administração. Todas as solicitações/ registros inerentes ao contrato deverão estar contidos no processo, com suas páginas devidamente numeradas e rubricadas” (GARCIA, RODRIGUES, MIRANDA; LIMA, 2011, p.6)

No que tange às atribuições do gestor de contratos, destacam-se, no dizer de Garcia et al. (2011) o acompanhamento do processo licitatório e, após a assinatura do contrato, o acompanhamento da sua execução, o controle do prazo de vigência, a verificação, através do Fiscal do Contrato, do cumprimento do prazo de entrega, quantidade e especificação conforme consta do contrato, comunicação à autoridade irregularidades passíveis de penalização, acompanhamento das obrigações financeiras, tomando as decisões pertinentes.

Desta forma, cabe salientar, conforme esclarece Santos (2013) que não obstante a existência de independência entre as fases de planejamento da contratação, do procedimento licitatório e da execução contratual, o planejamento adequado do procedimento licitatório possibilita a satisfação das demandas da Administração Pública. Para tanto, registra Morêto (2000) o gestor deve estar, desde o planejamento, participando do procedimento, conhecendo-o profundamente, desde a filosofia que serviu de norte para a contratação até as disposições do termo contratual, devendo retratar a expectativa referente a prestação do objeto contratado.

Fiscal de contratos, para Oliveira (2002) é o responsável pela função operacional, ou seja, o efetivo exercício de acompanhamento e fiscalização, procedendo às anotações no livro de ocorrências, determinando eventuais regularizações de defeitos ou falhas observadas e relatando o cabível à autoridade competente.

Gonçalves (2012) salienta que é importantíssimo o papel do fiscal. Nery e Neri (2010) pontuam que o fiscal do contrato não é útil apenas para a Administração Pública, mas para a sociedade em geral, já que através de sua atuação, podem ser reduzidos ou estancados custos públicos desnecessários, assim, no dizer de Miguel, Seixas e Barbieri (2015), deve o fiscal estabelecer um canal de comunicação com o contratado, notificando-o quando verificar inadimplemento, requerendo correções e negando-se a receber o objeto do contrato e notas fiscais quando em desacordo com o avençado.

Pelegri (2013) salienta o fiscal deve exigir o cumprimento fiel do contrato, verificando “qualidade nos bens ou serviços entregues, com base no termo de referência e nas cláusulas estabelecidas no contrato” (PELEGRINI; 2013, p. 6).

As principais atribuições do fiscal de contratos, na afirmação de Garcia et al. (2011) são: controlar o prazo de vigência e as entregas (especificações e quantidades) do contrato, anotar ocorrências, fixar prazo para eventuais correções, receber e conferir as notas fiscais, acompanhar os pagamentos, encaminhar e comunicar ao Gestor do Contrato eventuais irregularidades, pedidos de prorrogações e/ou de acréscimo e supressão.

Evidente, assim, em face da obrigatoriedade do acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, a relevância dos servidores que irão cumprir tais atividades, sendo certo que, conforme esclarece Motta (2002) a amplitude da gestão do contrato reside na exigência da atuação eficaz por parte do administrador, salientando Santos (2013) que “se não houver uma execução e uma fiscalização eficazes, eficientes e efetivas, há grande chance de desperdício de recurso público” (SANTOS, 2013, p. 51).

Ao gestor cabe a função gerencial e ao fiscal a função operacional, desta forma, enquanto atores principais do exercício da obrigação legal, os servidores envolvidos com o acompanhamento e fiscalização na execução contratual, são peças chave para que a Administração obtenha o que pretendeu contratar, e face à sua relevância, podem ser responsabilizados, caso não cumpram adequadamente suas obrigações.

O controle externo, realizado pelos Egrégios Tribunais de Contas para os entes que utilizam dinheiro público, atua também sobre o trabalho exercido no acompanhamento e fiscalização dos contratos, sendo certo que “os órgãos de controle, têm procurado questionar e responsabilizar os fiscais dos contratos imperfeitos, de obras inexistentes, de desperdícios e erros na execução” (FERNANDES, 2008, p. 380 apud NERY; NERI, 2010, p. 34)

No âmbito federal “o TCU exerce com rigor as suas atividades, aplicando penas e sanções que muitas vezes afetam diretamente o patrimônio econômico dos envolvidos”(BARBOSA, 2013, p. 12), podendo os gestores ser responsabilizados por atos culposos ou dolosos por eles praticados.

Na mesma linha, salienta Santos (2013) que

“O fiscal do contrato que for omissos ou praticar qualquer ação que resultar em vantagem indevida ao contratado, ou ainda ‘admitir’, ‘possibilitar’ e ‘dar causa’ a qualquer ato ilegal, responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular das atribuições que lhe foram confiadas” (SANTOS, 2013, p. 74).

Ocorre que, inclusive pela gravidade das sanções que podem ser impostas aos servidores, a Administração Pública deve dar meios para o exercício da função, pois conforme Santos (2013) salienta, o servidor é muitas vezes sobrecarregado,

“O fiscal é um agente da Administração Pública e, ao ser nomeado para tal função, ele não deixa de exercer as suas atividades anteriores, ao contrário: passa a suportar mais uma. Essa sobrecarga de funções muitas vezes impede que ele exerça com eficiência a função de fiscal, haja vista existir contratos, principalmente, aqueles decorrentes de obras ou de serviços, que pedem a sua presença constante até o término dos serviços, e, muitas vezes, essa dedicação não é possível,

tudo contribuindo para uma execução mal realizada ou ainda se encaminhando para uma inexecução contratual” (SANTOS, 2013, p. 12).

De outro, Hahn (2011) observa que um dos pontos críticos da Administração Pública é “a falta de pessoal em quantidade e com capacitação de conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual”.

Tais situações tem a capacidade de elidir a responsabilização dos servidores, entretanto, não a do administrador público que poderá ser responsabilizado por eventuais danos. Conforme pondera Santos (2013) necessário difundir-se que a contratação pública envolve responsabilidade, utilizando-se bem o dinheiro público, posto que com planejamento pode-se comprar com qualidade e preço justo, concluindo que “muitas vezes há um procedimento perfeito durante o processo licitatório com resultados efetivos, porém, se não houver uma execução e uma fiscalização eficazes, eficientes e efetivas, há grande chance de desperdício de recurso público” (SANTOS, 2013, p. 51).

SÍNTESE DOS LEVANTAMENTOS BIBLIOGRÁFICOS

Observa-se que não é o mesmo ator quem realiza o acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Observa-se que a tendência é atribuir ao fiscal a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Ao gestor, nos termos da bibliografia estudada, cabe preparar, coordenar, acompanhar e concluir os atos de contrato. As funções das duas figuras são desta forma, complementares, sendo alcançada a eficiência e eficácia da contratação com a correta atuação de ambos.

A tendência atual da Administração Pública em, paulatinamente, regulamentar a questão através da edição de normas sobre o tema, o que implicitamente corrige a distorção história de pouco valorizar a fase de execução do contrato administrativo,

Vê-se que as normas editadas preenchem, no âmbito municipal, as lacunas existentes instituindo funções, indicando a competência e atribuições das mesmas, bem como os requisitos para seu exercício. Entretanto, se evidencia que a normatização realizada separadamente por nível de governo gera definições e determinações diversas e às vezes conflitantes, haja vista que em alguns casos gestor e fiscal dividem a competência de

acompanhar e fiscalizar a execução contratual e noutros o primeiro tem função gerencial e o segundo função operacional.

A Administração Pública, nos vários níveis de governo, aponta a relevância dos trabalhos dos servidores incumbidos das funções de Gestor e Fiscal de Contratos, prevendo expressamente que tais servidores podem ser responsabilizados quando não executam de forma adequada seu mister, o que pode resultar em não cumprimento do avençado, de sorte a não se satisfazer o interesse público e culminar com prejuízo ao erário público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise conclui-se que, para o correto cumprimento do dever insculpido no artigo 58, inciso III, e artigo 67, ambos da Lei n. 8.666 (2003), faz-se necessária a adequação da legislação, preenchendo-se a lacuna existente no que tange aos servidores incumbidos de cumprir as obrigações previstas nos dispositivos supracitados, preferencialmente, através de norma com abrangência nacional, padronizando-se os atores, funções e atribuições, para uma adequada organização da Administração Pública no âmbito federal, estadual e municipal.

Além disso, realizada a adequação a obrigação deve ser cumprida, designando-se servidor para acompanhar a fiscalizar os contratos.

Insta consignar que durante o trabalho no Departamento de Contratos da Prefeitura Municipal de Paulínia (experiência pessoal), foi evidenciada a necessidade de nomeação de fiscal e gestor de contratos, entretanto, a designação não é regra no referido município, sendo certo que o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recomendou que a regularização, com realização de designações. De outro, a partir da vivência, percebe-se que a designação de secretários como gestores dos contratos, como ocorre no mencionado município, é contraproducente, posto que estes agentes políticos não têm tempo hábil para acompanhar a licitação, nem tampouco a execução do contrato, salientando-se que face a falta de normatização, há clara confusão, no referido município, entre as funções, e, por conseguinte, atribuições, do fiscal e do gestor de contratos.

Com base na análise dos resultados e na experiência profissional, tem-se que para possibilitar que a Administração atinja seu objetivo, recebendo o que contratou, na forma, tempo, quantidades e qualidade contratados, devem ser instituídas as duas figuras – gestor e fiscal de contrato, trabalhando em conjunto, mas cada um com atribuições bem definidas.

Ainda, considerando a relevância e a possibilidade de responsabilização dos servidores que exercerem tais funções, a Administração Pública deve dar mecanismos para o seu exercício, através de condições adequadas de trabalho e remuneração, além da formação necessária.

Salienta-se que o trabalho de ambos representará um ganho para a gestão pública, na medida em que o objeto do contrato será devidamente executado, evitando a ocorrência de sobre preço nas contratações, de atrasos em obras públicas, falta de itens necessários ao atendimento do interesse público, como medicamentos e merenda escolar, ou danos ao erário, visto que a execução contratual será eficaz e eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES Jr., D.R., (2010). Proposta de um conjunto de atribuições do gestor de contratos na Câmara dos Deputados. Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 30 setembro, 2015 de http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9395/proposta_conjunto_alvesjunior.pdf?sequence=1.
- ANDRADE, F.C.M. de. (2008). Elementos do Direito. (2. ed.) São Paulo: Premier Máxima.
- BARBOSA, L.S. (2013). Responsabilidade do gestor de contratos e convênios perante o Tribunal de Contas da União. Monografia (Especialização), Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 21 outubro, de 2015 de http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1375/Artigo_Leonardo%20Silva%20Barbosa.pdf?sequence=1.
- BELO HORIZONTE (2013). Decreto Municipal n. 15.185, de 04 de abril de 2013. Dispõe sobre a criação das funções de gestor e fiscal de contratos administrativos no âmbito da administração direta e indireta do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Brasil. Recuperado em 21 outubro, 2015 de <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2013/1518/15185/decreto-n-15185-2013-dispoe-sobre-a-criacao-das-funcoes-de-gestor-e-fiscal-de-contratos-administrativos-no-ambito-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-de-belo-horizonte.html>
- BORBA FILHO, M.F. (2014). Estudo exploratório da satisfação no trabalho de fiscais de contrato na administração pública brasileira. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas), Universidade de Brasília- UNB, Brasília, DF, Brasil.

- BRASIL (1993). 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. Brasília. 1993. Recuperado em 25 agosto, 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm.
- BRASIL (2008). Instrução Normativa 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços continuados ou não. Recuperado em 30 setembro de 2015 em http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm.
- COSTA, A.F. da (2013). Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. Revista Jus Navegandi. Teresina, 18(3653), 2 jul. 2013. Recuperado em 30 setembro, 2015 de <http://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos#ixzz3JdRFBi88>.
- CURITIBA (2009). Decreto Municipal No 1.644, de 17 de dezembro de 2009. Aprova o regulamento de contratos, convênios, acordos e outros ajustes no âmbito da administração municipal. Curitiba, Brasil. Recuperado em 21 outubro, 2015 de <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/164/1644/decreto-n-1644-2009-aprova-o-regulamento-de-contratos-convenios-acordos-e-outros-ajustes-no-ambito-da-administracao-municipal.html>
- DI PIETRO, M.S.Z. (2005). Direito Administrativo. 18ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
- GARCIA, J. da C.L., RODRIGUES, S. O., MIRANDA, G. de O. & LIMA, M. J. (2011). Manual de orientações do gestor e fiscal de contratos. [Manual] Unirio, Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado em 30 agosto, 2015, de <http://www.unirio.br/daa/dicon/manual-do-gestor>.
- GIL. A.C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. 6ª ed São Paulo: Atlas.
- GONÇALVES, J. de A.A. (2012). Da inexecução dos contratos administrativos e suas consequências. Recuperado em 21 setembro, 2015 de http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7662
- HAHN, S.J. (2011). A responsabilidade dos fiscais dos contratos administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar. Recuperado em 05 setembro, 2015 de <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/6864923>
- HOHMANN, A. C. C. (2011). O contrato de programa na Lei Federal n.11.107/2005. Dissertação (Mestrado) Universidade de São Paulo- USP, São Paulo, Brasil. Recuperado em 31 outubro, 2015 de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04072012-113825/>.

- JUSTEN FILHO, M., (2008). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética.
- KÖCHE, J. C. (1997). Fundamentos de Metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa. 14ª ed. rev. Amp. Petrópolis, RJ: Vozes.
- LAKATOS, E.M. & MARCONI, M. de A. (1991). Metodologia científica. 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas.
- MEIRELLES, H.L. (1999). Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros.
- MELLO, C.A.B. de (2011). Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. rev. e atual. até a EC 68, de 21.12.2011, São Paulo: Malheiros Editores Ltda.
- MIGUEL, A.C., SEIXAS, A.M. & BARBIERI, M.V.S. (2015). Manual de gerenciamento de contratos administrativos. Secretaria Municipal de Gestão e Controle, Prefeitura Municipal de Campinas, São Paulo, Brasil. Recuperado em 23 outubro, 2015, de <http://www.campinas.sp.gov.br/sa/impressos/adm/FO987.pdf>.
- MORÊTO, L. (2000). Gestão eficaz de contratos: suporte para implantação da terceirização de serviços - caso na Petrobras UN-ES. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis, SC, Brasil. Recuperado em 21 outubro, 2015, de <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/79114>
- MOTTA, C.P.C. (2002). Eficácia nas licitações e contratos. 9ª ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- NERY, A.A., NERI, L.J.A.L. (2010). O fiscal de contratos públicos. Revista Do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 20 outubro, 2015, de www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500850.pdf
- OLIVEIRA FILHO, G.B. de, (2012). Consulta/4254/2012/G. Editora NDJ, São Paulo, Brasil. Recuperado em 2 setembro, 2015, de <http://gespublica.seplan.to.gov.br/index.php/fique-por-dentro/98-fiscal-de-contrato-x-gestor-de-contrato-qual-a-diferenca>.
- PELEGRINI, S. A. (2013). O fiscal do contrato. Revista Controle, Doutrina e Artigos. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Brasil. Recuperado em 6 setembro, 2015 de <http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/328-revista-controle-volume-xi-n-1-jan-jun-2013/2151-artigo-19-o-fiscal-do-contrato?Itemid=0>.
- PUC CETTI, R. F. (2010). Infrações e sanções administrativas aplicáveis em licitações e contratos. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP, São Paulo, Brasil. Recuperado em 30 outubro 2015, de www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153328.pdf

SANTOS, L.R.L. dos. (2013). Fiscalização de contratos. Brasília: ENAP/DDG. Recuperado em 25 agosto, 2015 de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/656>

STUCKERT, G.D. (2015). Sanções do artigo 87 da lei 8.666/93. Monografia, (Bacharelado), Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 21 setembro, 2015 de http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1694/Monografia_Gabriela%20Dellacasa%20Stuckert.pdf?sequence=1.

URUGUAIANA. (2015). Decreto Municipal No 414, de 15 de junho de 2015. Disciplina a gestão e a fiscalização dos contratos administrativos no âmbito do Poder Executivo e as atribuições do gestor e do fiscal de contrato. Uruguaiana, RS, Brasil. Recuperado em 19 outubro, 2015 de http://www.uruguaiana.rs.gov.br/secad/leis_decretos/Dec414-2015.pdf

Recebido 06/07/2017
Aprovado 15/11/2017