

**idp**

v. 4 n. 4

**143**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## WORKING PAPER

**FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS: ROTINAS PARA REDUÇÃO DE  
PREJUÍZOS**

Ricardo Adriano Haacke

# ADMINISTRATIVOS: ROTINAS PARA REDUÇÃO DE PREJUÍZOS DA UNIÃO

Ricardo Adriano Haacke <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo IDP. E-mail: ricardohaacke@gmail.com



# IDP

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

## DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

### Diretor Geral

Francisco Schertel

### Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

## CONSELHO EDITORIAL

### Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

### Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Luane Aguiar

### Apoio Técnico

Igor Silva

### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	7
3. Metodologia	12
4. Análise e Discussão dos Resultados	14
4. Considerações finais	29
5. Referências	31

## Resumo:

A área das aquisições públicas constitui um dos segmentos mais sensíveis dentro da logística governamental. Portanto, o papel desempenhado pelo supervisor de contratos governamentais desempenha uma função vital na administração das compras, assegurando que todos os aspectos do conceito de aquisições estratégicas sejam levados em conta durante a condução dos procedimentos de obtenção. Esse profissional deve possuir uma visão abrangente, com a habilidade de identificar oportunidades de aprimoramento nos processos de aquisição e de sugerir soluções inovadoras que aprimorem a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos. Como abordagem metodológica, conduzimos uma revisão bibliográfica sobre o tema em consonância com os princípios da gestão estratégica. Assim, ao longo desta pesquisa, nos propomos a analisar de que maneira esse especialista pode exercer influência no desenrolar dos processos de contratação como um todo, além de esclarecer como essa função deve ser idealmente executada, especialmente em localidades com população inferior a dez mil habitantes. Dessarte, concluímos pela necessidade da inserção do fiscal de contratos no momento da criação de demandas, assim como a importância da valorização deste profissional para aquisições que espelhem as reais necessidades do órgão.

**Palavras-chave:** Compras Governamentais; Gestão Estratégica; Fiscalização; Municípios.

## Abstract:

The area of public procurement is one of the most sensitive segments within government logistics. Therefore, the role played by the government contract supervisor plays a vital function in procurement administration, ensuring that all aspects of the strategic acquisitions concept are taken into account during procurement procedures. This professional must possess a comprehensive view, with the ability to identify opportunities for improvement in procurement processes and suggest innovative solutions that enhance efficiency and effectiveness in the use of public resources. As a methodological approach, we conducted a literature review on the subject in line with the principles of strategic management. Thus, throughout this research, we aim to analyze how this specialist can influence the unfolding of contracting processes as a whole, as well as clarify how this role should ideally be executed, especially in areas with a population of fewer than ten thousand inhabitants. Therefore, we conclude on the need for the inclusion of the contract inspector at the time of demand creation, as well as the importance of valuing this professional for procurements that reflect the real needs of the organization.

**Keywords:** Government Procurement; Strategic Management; Oversight; Municipalities.

## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública, enquanto uma entidade legal com direitos e obrigações, frequentemente se encontra na posição de necessitar realizar uma variedade de acordos para cumprir suas responsabilidades e atender aos interesses da sociedade que são protegidos por ela. Nesse contexto, as aquisições de governo surgem como uma das áreas mais críticas dentro das operações logísticas que o Poder Público executa. Isso é particularmente relevante, considerando o papel do setor como um participante influente no mercado, exercendo autoridade em todo o ciclo socioeconômico e detendo um valor estratégico significativo no sistema econômico, como delineado no artigo 174 da Constituição da República.

Neste estudo, nosso objetivo é ressaltar a importância da criação de carreiras especializadas dedicadas à supervisão de contratos em municípios de menor porte. Paralelamente, desejamos destacar o grave desperdício de recursos que, embora muitas vezes seja subestimado, se espalha por várias áreas como uma espécie de "doença" causada pela falta de planejamento estratégico e supervisão adequada após a celebração dos contratos.

Assim, examinamos o fenômeno das aquisições governamentais e seu papel fundamental como regulador da economia, bem como o contributo que um Fiscal de Contratos pode desempenhar nessa missão, mantendo um olhar atento às possíveis objeções que podem surgir devido a uma supervisão inadequada. Por fim, na mesma linha de ideias, enfatizamos a necessidade de independência funcional desse agente, ao mesmo tempo em que destacamos a verdadeira finalidade e a importância de valorizá-lo devidamente dentro da estrutura administrativa. Esse profissional desempenha um papel vital na proteção dos interesses públicos, na eficácia das aquisições públicas e na promoção da transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, mormente considerando os ideais de uma gestão gerencialista.

Durante o desenvolvimento deste ensaio, conduzimos uma avaliação das múltiplas atividades associadas a esta relevante função e potenciais implicações adversas resultantes de

uma fiscalização inadequada. Como resultado do projeto, chegamos à conclusão de que, idealmente, este profissional deveria pertencer a uma carreira dedicada dentro das estruturas municipais. Além disso, sua contratação deveria ser realizada mediante concurso público, com base em critérios objetivos de seleção.

Essa abordagem visa garantir a expertise necessária para a execução eficiente de suas atribuições, bem como assegurar a transparência, imparcialidade e a meritocracia na seleção e manutenção desses profissionais. Ao criar uma carreira especializada e estabelecer critérios de contratação rigorosos, contribuímos para aprimorar a qualidade da fiscalização e, por consequência, para a gestão mais eficaz dos recursos públicos, beneficiando diretamente a sociedade e promovendo a integridade e a responsabilidade na administração municipalista.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

Com a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), as compras governamentais estão passando por um processo de transformações, que, embora tenha incorporado vários conceitos consagrados pela jurisprudência, estabeleceu um novo paradigma para as contratações, exigindo planejamento em todas as etapas do processo. Para isso, é fundamental que os gestores públicos responsáveis pelo setor de compras estejam preparados para implementar as novas regras e procedimentos, assegurando o cumprimento dos princípios constitucionais; sempre levando em consideração que o sucesso das compras governamentais não depende apenas do cumprimento das normas, mas, também, da qualidade dos fornecedores, aliada à correta gestão dos contratos e pagamentos.

Ocorre, porém, que, mesmo com a chegada de um novo diploma, a fiscalização de contratos continuou relegada a normas regulatórias internas, pouco discutindo-se sobre o tema a nível federal; uma falha que ao nosso ver descende do baixíssimo grau de intimidade entre a esfera federal e os municípios, uma vez que o Governo Central, sediado em Brasília, não percebe as dificuldades vivenciadas em pequenas unidades distantes.

O documento compilado pela comissão estabelecida pela Portaria nº 1096/2020 - RE/IFRN, em observação à Portaria nº 13.623/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, no Estado de Rondônia, com o título *“Implementação do Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas do IFRN”*, página 4, sabiamente advertiu que:

apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão deste a governança pública até a operacionalização de sua atividade.

Ora, a incumbência de relimar a gestão de compras governamentais no Brasil, da mesma maneira que em diversos outros países, não é um curso trivial, visto que abarca profundas vicissitudes e produz expectativas. Apercebe-se, francamente, que a esfera de compras públicas ainda reclama ajustes em termos de governança e gerência estratégica.

A gestão eficiente das compras públicas não é apenas importante para a Administração, sobretudo para o setor privado e a economia em geral. TERRA, Paim e CARLOS Antônio *apud* Ferrer (2018), em artigo denominado como *“compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais”* destacam que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. Observa-se que a espécie representa uma grande parcela do mercado, o que faz com que muitas empresas dependam dessas oportunidades para crescer e expandir seus negócios. Segue:

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (RIBEIRO, 2020, p. 06)

Dessarte, sobre este viés, há que se analisar o proveito, em que a “melhor aquisição” necessita ser preterida em detrimento do “menor preço”, porquanto, na espécie, o desígnio pode levar à incerteza e a um consumo elevado. Ou seja, uma opção pelo menor preço pode

acarretar uma “*espiral descendente com condições cada vez piores da saúde, danos ambientais e da qualidade dos produtos*” (Biderman et al, 2008 p. 22).

A fiscalização dos ajustes públicos, portanto, ganha um contorno *pro futuro*, eis que bem documentada pode servir de lastro para tomada de decisões iminentes.

Ao optar pelo menor preço sem um eficiente estudo técnico, pode haver uma pressão para reduzir custos, o que levaria a uma série de ações danosas, que, com o tempo, geraria o que Biderman registrou como “*espiral descendente*”, ou seja, uma situação na qual as condições pioram continuamente.

## 2.1 COMPRAS PÚBLICAS: CONCEITO E APERFEIÇOAMENTO.

É claro que o poder estratégico das compras governamentais desperta interesse privado e buscando aplacar esta ingerência individual do agente, o legislador criou diversos apetrechos de controle, sendo que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Lei de Responsabilidade Fiscal são suas maiores sumidades, regulando de forma geral como essas avenças serão combinadas, bem como o controle que se dará *ex ante* e *post factum* do que foi firmado.

Neste cenário, os municípios no Brasil, enquanto entes federativos de menor envergadura, acabam prejudicados, pois a legislação federal envolta, nem sempre está contextualizada às necessidades daquela pequena unidade da federação em um país continental e multicultural.

Outrossim, é sabido que este processo é encarado, via de regra, sob outros aspectos como:

questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local). Desta forma, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de uma análise mais abrangente e sistêmica (TEIXEIRA et al., 2015, p. 20).

Servindo-se desta discrepância funcional, alguns gestores ignoram o comando legal enquanto paradigma de melhor aproveitamento dos recursos públicos e encaram a regulação como uma exigência exagerada.

É essencial ressaltar, no entanto, que a regulação das compras públicas é fundamental para garantir a transparência, a competitividade e a eficiência dos processos de aquisição de bens, serviços e obras pelo setor público. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por exemplo, estabelece critérios objetivos para a seleção dos fornecedores e para a escolha das propostas mais vantajosas para a Administração, além de prever mecanismos de controle e fiscalização dos contratos. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para os gastos públicos e busca assegurar o equilíbrio das contas de governo, de modo a evitar o endividamento excessivo do Estado.

Logo, o corrente exercício busca debater as compras governamentais acolá de uma percepção circunscrita, como mero processo de aquisições, rastreando desse modo um prisma mais vasto e ajustado. Percebe-se que é precisamente neste cenário que se encontra o sustentáculo que favorece para que a operações de compras públicas consigam enternecer de modo assertivo e permanente, como também coadjuvante, na *policy making* estatal e na prosperidade do país (aliás, é justamente este o alcance do conceito de burocracia weberiana).

Como gestores municipais nem sempre são administradores vocacionados, nos parece razoável qualificar e distribuir competências aqueles sujeitos mais próximos do campo de aquisições como o fiscal de contratos, introduzindo-o no processo de formulação de demandas.

Nesta toada surge o gerencialismo, uma abordagem que busca introduzir conceitos da gestão privada no setor público, visando aprimorar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados à população. No contexto das compras públicas, o gerencialismo propõe uma gestão orientada por resultados, com o uso de técnicas de planejamento, monitoramento e avaliação para garantir que as compras realizadas pelo setor público estejam alinhadas às necessidades da população e gerem impactos positivos na sociedade, o que nos parece mais bem desenhado com o acompanhamento e documentação daquilo que foi historicamente contratado.

Nesse sentido, é importante que a fiscalização seja realizada de forma sistemática e eficiente, com a utilização de indicadores de desempenho e ações preventivas, a fim de evitar possíveis irregularidades e prejuízos aos cofres públicos. Além disso, a fiscalização deve ser pautada pelo diálogo e pela parceria entre o gestor público e o contratado, visando aprimorar a execução do contrato e maximizar os resultados para a sociedade, sendo certo que competirá ao fiscal contribuir para o aprimoramento desta relação, por isso insistimos na presença do agente já na fase de formulação de demandas.

Admite-se, a começar das abonações propostas, a importância de discernir o volume e as fases que abarcam a função das compras governamentais praticadas de forma arguta, bem como conhecer as práticas mais aquilatadas e os transtornos que sensibilizam o processo, na direção de, com base nestes achados, estabelecer uma asserção de crescimento que seja capaz de cooperar para o desenvolvimento da atuação e da gestão de compras públicas *intraneus*.

A presente caracterização, parida de uma observação multidimensional do sistema, abraçada em todo o intervalo de mercancias, será capaz averiguar as distorções e os ajustamentos que são capitais para o incremento dos frutos da atividade de aquisições coordenadas e bem desenhadas na Administração, e, para nosso apanhado, com maior enfoque, na fiscalização dos contratos administrativos.

Uma abordagem excelente sobre a discussão, é a transformação da natureza reativa da gestão de compras para uma perspectiva proativa, nos termos que exposto no relatório Baily et al. (2000).

Como fruto de sua análise o autor faz a diferenciação entre compras reativas e compras proativas, que pode ser resumida nos seguintes termos: A compra reativa é realizada em resposta a uma necessidade emergencial, ou seja, quando algo acontece e é necessário adquirir determinado produto ou serviço imediatamente, sem planejamento prévio. Geralmente, a compra reativa é mais cara e pode gerar desperdício de recursos públicos, pois não há tempo hábil para a realização de uma pesquisa de mercado adequada ou para a negociação de preços e condições favoráveis.

Por outro lado, a compra proativa é planejada e estratégica, ou seja, é realizada com antecedência e baseada em análises de mercado, levantamento de necessidades e projeções de demanda. Nesse caso, há um esforço em obter preços mais competitivos, melhores condições de pagamento e um maior alinhamento com as necessidades da administração pública. A compra proativa é, portanto, uma abordagem mais eficiente e econômica para as compras públicas, pois permite uma melhor gestão dos recursos públicos e uma maior efetividade na entrega dos serviços públicos à sociedade. Observe:

**Tabela 1 - Compra reativa e compra proativa**

Compra Reativa	Compra Proativa
Compras é um centro de custos	Compras deve adicionar valor
Compras recebe especificações	Compras e fornecedores contribuem para as especificações
Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
Compras subordina-se a finanças ou à produção	Compras é importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras contribui para o desenvolvimento do mercado
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é a variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema Independente de Fornecedores	O sistema pode ser integrado ao sistema dos fornecedores
As especificações são feitas por designer ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores: segurança	Muitos fornecedores: perda de oportunidades
Estoque excessivo: segurança	Excesso de estoque: desperdício
Informação é poder	Informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily et al (2000, p. 20).

A nova lei de licitações buscou aproximar ainda mais o conceito de compras proativas, com novos institutos como o diálogo competitivo, compras compartilhadas, central de compras

em pequenos municípios, a criação da função de gestor de contratações, o calendário anual de contratações; além de demonstrar uma preocupação legislativa com a continuidade dos contratos e finalização das obras públicas, deixando todo o sistema de reprimendas em campo apartado da execução do objeto, de maneira que eventual responsabilização possa ser imposta, sem que o objetivo maior da Administração (que é a entrega do item) seja afetada.

Como se desvela, as informações a respeito de antigas contratações podem subsidiar o gestor de informações pertinentes à melhor escolha, apontando, ainda, que este profissional possua certa capacitação em gestão estratégica.

## **2.2 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESTRATÉGICA E O FISCAL DE CONTRATOS.**

Gestão estratégica é um conjunto de ações e processos que visa orientar as atividades de uma organização para alcançar objetivos específicos a longo prazo. É uma abordagem de gestão que envolve análise e planejamento cuidadosos para implementar estratégias que permitam à organização atingir seus objetivos de forma eficiente e eficaz.

Representando hoje um importante instrumento de gestão empresarial num mercado competitivo e turbulento, a estratégia tem como principal objetivo preparar a organização para enfrentar o ambiente hostil da atualidade, utilizando, para isso, as competências, qualificações e recursos internos da empresa, de maneira sistematizada e objetiva (MAINARDES; FERREIRA; RAPOSO, 2011, p. 279).

A gestão estratégica inclui a definição de metas, a análise do ambiente interno e externo da organização, a identificação de oportunidades e ameaças, o planejamento de ações para atingir essas metas e a alocação de recursos de forma adequada para a implementação dessas ações.

Assim, o fiscal de contratos deve ter uma visão clara dos objetivos da organização e dos contratos que estão sob sua responsabilidade, a fim de garantir que a execução dos contratos esteja alinhada com os objetivos do aparelho estatal. Da mesma forma, tal agente deve preocupar-se com às mudanças no ambiente em que a organização está inserida, para garantir que os contratos sejam adaptados de acordo com as mudanças sociais, sempre guardando informações pertinentes para que as futuras contratações sejam cada dia mais racionais.

Ampliando este conceito de aquisições estratégicas a novel legislação (Lei n. 14.133/21), no art. 181, autorizou que os entes federativos instituam centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em escala. Sobre a temática, o parágrafo único do mesmo dispositivo assim orientou:

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

De toda sorte, a criação desses consórcios, embora nos pareça formidável do ponto de vista da economicidade, bem como da fiscalização, ainda é bastante resistida pelos gestores locais.

Karjalainen *apud* Teixeira et al. (2015) descreve que a concentração das aquisições oferece benefícios reais: *“sinergia, compartilhamento de recursos e know-how, coordenação de estratégias e o poder de negociações em pool”*. Os citados cronistas reúnem em três conjuntos cruciais de benefícios das compras centralizadas: (1) *economias de escala*; (2) *economias de informação e aprendizado*; e (3) *economias de processo*. (TEIXEIRA, Helio Janny et al. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.)

Ferrer (2015) aponta que *“nos últimos anos o volume de descentralização da execução das compras aumentou bastante”*, e, em sua percepção, *“essa descentralização excessiva acabou provocando boa parte dos problemas atuais, em toda a gestão pública”*.

Analisando objetivamente o caso, ambos modelos (descentralização ou centralização) têm benefícios e inconvenientes, carecendo uma verificação em concreto para resolver qual o melhor para aquele ente; ainda que se valide a percepção de que um exemplo híbrido, trabalhando em cooperação, parece mais conveniente para enfrentar os constantes entraves da gestão pública.

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos (MCCUE; PITZER, 2000 *apud* FERNANDES, 2015, p. 4).

Nas palavras de Fernandes (2015, pág. 5) ilustra-se:

o papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica.

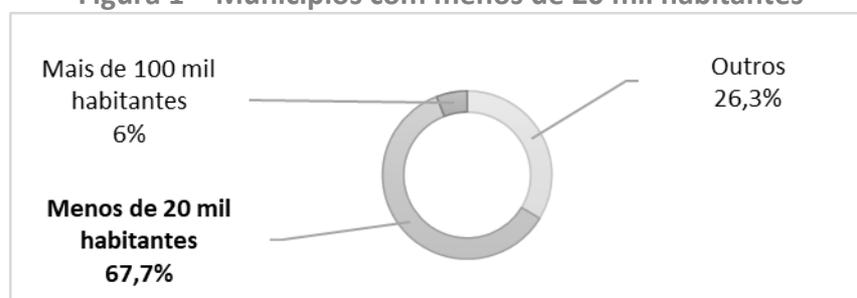
Para o autor, uma forma de decidir a modelagem adotada é diagnosticar a seção de compras e apartar a demanda por artigos de compra, desta forma, baseado em um juízo sistêmico, é produzida junto com todos os atores do departamento, qual a melhor solução tática para a concretização das compras.

Assim, seja qual for o sistema adotado, certo é que o último nível da contratação – aqui representado pela entrega do objeto – deverá ser escrupulosamente cumprido e bem documentado.

## 2.3 CONTRATAÇÕES MUNICIPAIS EM NÚMEROS

O site “Agência Brasil” divulgou estudo onde foi informado que dos 5.570 municípios brasileiros 67,7% (3.770 municípios) têm menos de 20 mil habitantes e concentram 14,8% da população, com 31,6 milhões de habitantes, representando suas aquisições somadas cerca de 30% do PIB nacional. (Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>, acessado dia 11 de janeiro de 2023)

**Figura 1 – Municípios com menos de 20 mil habitantes**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2023)

É bom lembrar, por oportuno, que este imbróglio não está apenas nas pequenas unidades federativas. *Ad exemplum*, em 2014, o TCU confeccionou o relatório TC-007.891/2015-6, que buscava arranjar e organizar as informações relativas à governança pública em âmbito nacional, sendo que o perfil de direção e gestão das compras públicas apresentado nesta investigação desvelou consideráveis deficiências na Administração Pública de Compras<sup>2</sup>.

Com base no aludido relatório, é possível assinalar em que estágio está o desenvolvimento das compras nacionais<sup>3</sup>, e, assim, consonante o ensaio de Ataíde Ramos Braga, pesquisador do Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS), nosso aparelho de investimentos ainda se acha no primeiro grau (ou estágio), conquanto existam ações e avanços específicos em alguns órgãos públicos. Nas palavras do autor:

O primeiro estágio é caracterizado pela pou(ca agregação de valor realizada pelo setor responsável pelas aquisições de bens e serviços nas organizações. Nessa fase, os departamentos requisitantes de bens ou serviços realizam quase todas as atividades associadas à negociação da obtenção, deixando para o setor de Compras ou Suprimentos apenas a operacionalização da transação, que consiste na emissão da ordem de compra, acompanhamento da entrega e escrituração de contratos cujas cláusulas são previamente acertadas entre o setor interno requisitante e o fornecedor (BRAGA, 2008, p 2).

Nesse modelo, os servidores envolvidos no processo de compras são meros executores de contratos pensados por terceiros. Parafraseando o autor, no primeiro nível a preocupação é responder aos estímulos das outras funções dentro da organização. Assim, o processo de fiscalização e a importância estratégica do fiscal de contratos é descuidada, já que o próprio gerente não quer ser sindicalizado por suas decisões, acarretando prejuízos diretos e indiretos para entes que já amargam a baixa arrecadação.

---

<sup>2</sup> Somente 26% das organizações dispõem de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), sendo que a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições. Desta forma, apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições. (COSTA e TERRA, 2019).

<sup>3</sup> Braga (2006, pág. 2) divide os sistemas de compras em quatro estágios: a) Estágio 1 – Reativo; b) Estágio 2 – Mecânico; c) Estágio 3 – Proativo; e d) Estágio 4 – Gerência Estratégica de Suprimentos.

## 2.4 NOVOS PARADIGMAS

Como vimos, para se chegar em um predicado dos gastos, bem como a eficiência das compras de governo, é necessário que a atuação de compras seja diagramada a partir de um prisma estratégico, mas o processo não se esgota na licitação, carecendo desta regulação nos entes municipais.

Quanto ao conteúdo desta regulamentação, a doutrina adverte que o caráter multidisciplinar e o rendimento das compras públicas reclamam que o tema seja disputado e desenvolvido não apenas em relação aos aparelhos e a preparação das compras, mas de modo multidimensional, abordando todo o ciclo de aquisição. Ou seja, é preciso fitar a eficiência de ponta a ponta. (SANTANA, 2015)

Neste particular, consideramos que uma compra possui um ciclo de vida, é, por assim dizer, um processo com fases e expertises que merecem a devida atenção em todas elas, sendo que a fiscalização acaba possuindo papel essencial, na medida que confere eficácia ao procedimento.

Assim, é neste último estágio do ciclo de contratações (pós-contratual) é que verificamos grandes falhas em nível municipal e nos debruçaremos em sua avaliação, inclusive apontando a necessidade premente na criação de carreira para estes profissionais e uma regra procedural firme, desvelando-se aos municípios.

## 2.5 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

Dentre os vários nuances acerca da fiscalização dos contratos, o Fiscal de Contratos é a figura que surge com a especial missão de providenciar o recebimento das mercadorias, serviços, obras ou qualquer outro gênero da contratação, sendo responsável por acompanhar todas as etapas da execução do contrato, desde a entrega dos bens ou serviços até a conclusão, verificando se todas as cláusulas foram cumpridas conforme o acordado entre as partes.

Hodiernamente, em pequenos municípios a fiscalização é feita, na maioria dos casos, por servidor designado, que possua, em tese, certo nível de proficiência na área afeta à contratação. Esta regra, todavia, nem sempre é respeitada, sendo bem comum encontrarmos fiscalizações apenas *proforma*, muitas vezes sendo designado um servidor que sequer toma conhecimento de que tal providência lhe havia sido atribuída, assinando relatórios criados por outros agentes e sem ciência do que está de fato atestando. Nada obstante, o relatório da ENAP apontou:

[...] compete ao administrador a coordenação das movimentações relacionadas à fiscalização do contrato nas suas quatro espécies ou dimensões, a saber: técnica, administrativa, setorial e de satisfação do público usuário, devidamente assistido por agentes responsáveis pelas três primeiras e pelo público usuário em relação à última, além de guardar da instrução documental dos métodos ou incidentes contratuais ordinários e extraordinários, como prorrogações, alterações contratuais, revisões dos preços, pagamentos e aplicação de sanções e extinção do ajuste. (Enap, 2001)

Portanto, o Fiscal de Contratos é o agente designado para nutrir o gestor das informações relacionadas ao cumprimento de sua incumbência institucional de bem acometer os recursos públicos, garantindo o melhor interesse social e evitando possíveis responsabilizações.

É formidável esclarecer que as prestações de gestão (enquanto responsável por confiar informações fidedignas ao Prefeito) e fiscalização de contratos (estrito senso, encarregado da auditoria da entrega do objeto) idealmente devem ser conferidas a servidores distintos, sendo esperado, também, que o Fiscal seja servidor de carreira, livre de amarras políticas para o bom desempenho de sua atividade.

## 2.6 A INSTRUÇÃO DOCUMENTAL

A fiscalização do contrato deve ser uma atividade em certa medida bem delimitada, com regras claras e prazos certos, e, quando bem executada, é providência de mercê para que o produto ou serviço prestado sejam entregues/executados nos moldes em que foi contratado. Assim, para que o contrato seja bem administrado, o informalismo não poderá estar presente,

principalmente pela sensibilidade do patrimônio que é gerido, devendo todo procedimento ser registrado e bem documentado.

A referida documentação envolve a análise de dados como notas fiscais, comprovantes de pagamento, relatórios de execução, entre outros, que permitem verificar se as atividades previstas no contrato foram realizadas de acordo com as especificações técnicas e prazos estabelecidos.

Uma instrução documental bem-acabada, facilitará para que possíveis interessados verifiquem o bom andamento da despesa pública, além de servir de norte histórico para futuras contratações, desvelando características e necessidades da unidade que integrarão o Plano Anual de Contratações.

## 2.7 ECONOMIA DE CUSTOS

Outro aspecto que evidencia este cuidado na fiscalização dos ajustes é a esperada economia de custos para a Administração.

O setor público, não muito diferente do setor privado também está sujeito a uma série de custos fixos e variados, que, pela lógica utilitarista da Administração, respondem a regras e normas de controle que fitam à cabo proporcionar segurança à população, já que o gestor, investido de poder de controle sobre esse capital, poderia utilizar-se da máquina pública para locupletar-se.

Esse grupo de regras sobre fiscalização e alocação de recursos, como já exposto, está em sua maioria disciplinado dentro da Lei de Licitações e Contratos e na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas seu alcance é muito maior, abrangendo o mister público desde o surgimento da ideia até a contemplação do fim social pretendido.

No mesmo sentido, em contraste ao setor privado, os custos são traduzidos nos empenhos de despesas que são os atos emanados pela autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, da Lei Federal nº 4.320/64). sobre o tema, o Ministro Harman Benjamin já se pronunciou:

De toda sorte o empenho, por si, não cria obrigação de pagamento. O Estado não pode pagar por serviço não prestado ou por mercadoria não entregue apenas porque houve empenho da despesa. (REsp 1022818/RR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 21/08/2009)

Ora, a fiscalização de contratos e a liquidação do empenho são dois aspectos importantes da gestão financeira no setor público, que estão diretamente relacionados à *accountability* e ao controle de custos.

Ao fiscalizar contratos e liquidar empenhos de forma adequada, o governo demonstra seu compromisso com a gestão responsável dos recursos públicos, além de garantir a qualidade dos serviços prestados à população.

## 2.8 FORMAÇÃO ÉTICA.

A conduta ética é composta por um conjunto de valores e princípios que têm como objetivo orientar a ação humana em prol do bem comum. Para que uma pessoa possa agir de forma ética, ela precisa desenvolver habilidades que permitam discernir e tomar decisões conscientes que não afetem somente a si mesma, mas também a coletividade. Ser autônomo, consciente de suas ações e atitudes, ter clareza sobre suas finalidades e como elas impactam a vida de outros seres é essencial para uma conduta ética (Maia, 1998:152).

Conforme Adorno, citado pela articulista Nanci Fonseca Gomes, a ética só pode ser compreendida se levarmos em conta a vida humana na contemporaneidade. Para uma convivência coletiva adequada, é preciso refletir sobre o indivíduo em seu papel no funcionamento social e nas relações humanas que ele integra (Adorno, 1993:7). A ética, portanto, está intimamente ligada à condição cultural e social em que vivemos e requer a superação do estado natural em favor de um estado cultural e civilizatório que leve em conta outros seres e emancipe a consciência (Marcuse, 1982:21).

Nesta escala de pensamentos, a liberdade é um dos requisitos fundamentais da ética e para agir de forma ética, é preciso exercer a razão e contrapor as paixões e pulsões, evitando a submissão cega a elas. (Marcuse, 1982:8).

Portanto, é cada vez mais necessário que existam funcionários de provimento efetivo dotados de autonomia para fiscalizar os ajustes públicos, de modo que a liberdade possa ser exercida em plenitude e a ética, conseqüentemente, preservada; inclusive considerando o senso de identidade funcional que o vínculo estatutário pode conferir ao agente.

### 2.8.1 Carreira específica

A par dos argumentos até aqui levantados, no campo de vista legal, é certo que a contratação de qualquer profissional do setor público necessita a realização de um concurso público, com exceção para os detentores de mandatos eletivos, cargos eminentemente políticos e atribuições de direção, chefia e assessoramento; espécie em que a Constituição Federal excepciona a regra, nos termos do art. 37, V.

Dutra (1996, p. 1212-122) atesta que *“um Sistema de Administração de Carreiras é sempre concebido para atender as necessidades percebidas pela empresa e pelas pessoas que lá trabalham”*.

Partindo deste pensamento seria interessante averiguar o quantitativo de demandas da unidade, sua concentração ou descentralização, assim como a natureza e gênero dos produtos que são adquiridos mensalmente pela instituição para dimensionar o real aproveitamento de um profissional com dedicação exclusiva.

Como defendemos, a criação de uma carreira específica para Fiscal de Contratos logra contribuir, ainda, para uma maior transparência e controle dos processos licitatórios e contratuais, uma vez que o profissional estará mais familiarizado com as normas e legislações pertinentes, além de ter maior expertise na fiscalização e análise dos contratos celebrados.

Não obstante, é importante lembrar que a criação de uma carreira não é uma panaceia para todos os problemas relacionados à gestão pública de compras, em que pese possa importar em melhoria na eficiência, transparência e controle.

### 2.8.2 Remuneração do fiscal

Outro fator relevante ao engendramos na motivação está à remuneração destes servidores, eis que o benefício auferido pela contratação do agente deve ser maior que a

oneração que ele representa; além, é claro, de implicar incremento do índice, que está sempre próximo ao limite<sup>4</sup> em municípios com arrecadação própria muito pequena.

Por outro lado, um fiscal mal remunerado não terá a motivação necessária para realizar suas atividades de forma adequada, comprometendo a qualidade da fiscalização, e, conseqüentemente, a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos.

## 2.9 A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO

Para além dos prejuízos imediatos, o Poder Público também poderá ser responsabilizado pelos débitos oriundos da empresa contratada (trabalhistas e previdenciários) para os seus colaboradores.

O legislador nacional encarregou o contratado pelo pagamento das obrigações de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal ou comercial. Dessarte, quando a Administração liquida o empenho decorrente da execução do objeto contratual, em tese, estão ali abrangidos todos os encargos relativos à prestação, de maneira que estaria o Poder Público desincumbido de qualquer responsabilidade.

Não obstante, o Tribunal Superior do Trabalho firmou disposição no sentido de responsabilizar a Administração Pública quando a fiscalização for deficiente, nos termos do Enunciado nº 331:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.

---

<sup>4</sup> O limite de gastos com pessoal é determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece um teto de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município para despesas com pessoal. Vale lembrar que a Receita Corrente Líquida (RCL) é composta pelo somatório das receitas arrecadadas pelo município em um determinado período, deduzidas as transferências constitucionais e legais para outros entes da Federação, tais como Estados e União. Em outras palavras, a RCL é a receita disponível para o município após o desconto das transferências obrigatórias previstas em lei.

De toda sorte, fica evidente que a discussão a respeito do art. 71, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/1993 em perspectiva ao Enunciado TST nº 331, recebeu novos enfoques com a Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, ocasião em que foi declarada a constitucionalidade do referendado dispositivo, que foi, em parte, reproduzido no art. 121, §§1º e 2º, da Lei nº 14.133/21.

Neste caso, muito embora tenha sido pautado que a mera inadimplência da contratada para execução do serviço não é hábil para transferir a responsabilidade do encargo à Administração Pública; ressaltou-se, quanto aos débitos trabalhistas e previdenciários, que o poder público não está livre de responsabilização caso restar evidenciada a omissão da fiscalização, no que diz respeito às contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

É necessário destacar que o comando determinado pelo Supremo Tribunal de Federal no julgamento da ADC nº 16 não afastou a Administração do dever de permanecer exigindo dos contratados, por meio de cláusulas expressas no edital e no contrato decorrente, o efetivo cumprimento dos encargos trabalhistas como condição, inclusive, para realizar o pagamento das parcelas devidas ao fornecedor, havendo a possibilidade de responsabilizar o agente em caso de omissão culposa.

Portanto, com a mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal, o TST alterou a redação original do Enunciado da Súmula nº 331/11, compatibilizando-o com o que ficou estabelecido na ADC nº 16. Vejamos:

Súmula nº 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

**V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.**

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.  
(grifamos)

Isso significa que os gestores públicos precisam estar atentos aos processos de contratação e monitorar de perto a execução do contrato, a fim de evitar possíveis prejuízos ao erário e à sociedade como um todo.

## 2.9.1 Possíveis consequências

Em que pese as condutas aqui trazidas nem sempre decorram da má-fé do gestor, é perfeitamente possível perquirir a responsabilização do Prefeito, ainda que por culpa *in eligendo*<sup>5</sup>.

Outrossim, a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 1º, assevera que:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

Aliás, também estão sujeitos às penalidades da Lei de Improbidade Administrativa os atos realizados em face de entidade privada desde que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, assim como respondem pelo ilícito aquelas pessoas (físicas ou jurídicas) que venham a se locupletar com a conduta dolosa.

No caso específico dos gestores municipais, temos ainda o Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências; assinalando condutas que podem, inclusive, ensejar a cassação do mandato do gestor faltoso.

Vejamos alguns exemplos de condutas que, a depender da situação, poderá estar incurso o Prefeito que for negligente com a fiscalização do contrato ou agir dolosamente no trato da coisa pública:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

---

<sup>5</sup> Culpa *in eligendo* é a forma segundo a qual o agente não procede com acerto na escolha de seu preposto, empregado, representante, ou não exerce um controle suficiente sobre os bens usados para uma determinada atividade. Os erros cometidos na direção de um veículo, ou trafegar nele quando não reúne condições mecânicas de segurança, provocam a responsabilidade pelo dano superveniente. (RIZZARDO, p. 36)

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

[Omissis...]

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

Do mesmo modo:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

Interessante notar que para o funcionamento do sistema responsabilização, deve existir processo adequado de fiscalização, eis que para além de evitar que prejuízos ocorram, a fiscalização poderá evidenciar condutas ímprobas, auxiliando no processo de combate à corrupção e aprimoramento da máquina pública e até o sentimento de satisfação da população.

### 3. METODOLOGIA

Com o intuito de cumprir os objetivos delineados para este projeto, foi conduzida uma análise bibliográfica, que abrangeu tanto a pesquisa em fontes documentais quanto em publicações acadêmicas, com o propósito de adquirir informações precisas acerca da atual conjuntura do problema em questão, bem como conhecer os diversos ângulos abordados pelos pesquisadores da área.

Assim, realizamos mencionado processo de pesquisa bibliográfica por meio da utilização de variados materiais previamente elaborados. Dentre eles, destacam-se livros, artigos científicos, informações coletadas na internet, manuais, trabalhos acadêmicos, jurisprudências e legislação correlata.

Segundo Lakatos e Marconi (2010), a investigação documental e bibliográfica faz parte do processo de documentação indireta. Enquanto a técnica de pesquisa documental concentra-se nas fontes primárias, ou seja, documentos de primeira mão, a pesquisa bibliográfica se volta para fontes secundárias, isto é, levantamento bibliográfico já publicado. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica desempenha um papel importante no aprofundamento dos conhecimentos sobre um determinado tema, permitindo a identificação de informações relevantes que foram produzidas anteriormente e que podem contribuir para o avanço do conhecimento na área estudada.

Considerando as especificidades do presente trabalho, o qual visa a proposição de uma carreira para o fiscal de contratos e a demonstração de sua importância institucional, alertando para os possíveis prejuízos de uma má-gestão contratual, realizamos um apanhado de campo, plotando algumas situações observadas em pequenos municípios que são constantemente reproduzidas. Segundo Yin (2015), o estudo de caso é um método de pesquisa que permite uma investigação mais aprofundada de um “caso” específico, possibilitando a realização de discussões e debates acerca do objeto de estudo com base nos resultados da pesquisa. Além disso, Yin (2015) destaca que o estudo de caso pode ser utilizado para testar hipóteses, teorias

ou instrumentos de pesquisa, com o intuito de replicá-los em outras organizações ou indivíduos posteriormente.

A partir da fundamentação teórica acerca das aquisições governamentais e do fiscal de contratos, bem como da investigação de alguns casos práticos, propôs-se um método de trabalho, cujo objetivo principal é: estabelecer a importância da carreira de fiscal de contratos e seu valor estratégico, desenvolver os instrumentos que devem compor a atividade do fiscal e formatar uma solução para que os prejuízos advindos de uma má-fiscalização sejam minimizados.

## 4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Como buscamos relatar no decorrer deste ensaio que a realidade municipalista é muito diferente do imaginário dos administradores federais. Uma destas disparidades é objetivamente em relação à fiscalização contratual, eis que pequenos municípios acabam impingindo no gestor enorme controle e temor reverencial<sup>6</sup>, que muitas vezes pode exacerbar-se para cobranças desmedidas e exigências ilegítimas.

Daí a razão de defendermos a criação de carreiras próprias a estes profissionais (Fiscais de Contrato), pois a relação de longa duração com a entidade pode contribuir para a construção de uma identidade profissional forte. Embora, é evidente, a autonomia de um fiscal também está atrelada à sua postura e capacidade de resistir a pressões externas.

É dizer que a independência do agente público não está unicamente ligada ao seu vínculo, mas é fruto de uma combinação de fatores. Em outras palavras, um fiscal efetivo pode ser influenciável, assim como um profissional contratado pode ser independente e imparcial.

Na mesma linha, aproximar servidores e responsáveis pela contratação da formalização de demandas, servirá para sofisticar os gastos públicos e direcionar a contratação, inclusive com o apontamento de soluções mais vantajosas a médio ou longo prazo. Outrossim, a

---

<sup>6</sup> Temor reverencial é o receio de desagradar uma pessoa a quem devemos respeito e obediência.

providência poderá evitar dispêndios com demandas infundadas que entornarão negativamente, *a posteriori*, na procuradoria do ente.

Há que se perceber, todavia, que esta aproximação não afastará a decisão do Prefeito (mandato imperativo), eis que a aludida equipe servirá apenas como elemento informativo para tomada de decisões, permanecendo com o gestor a decisão acerca do objeto e sua prioridade.

Enfatizamos isto, pois, esta concepção de mandato representativo, próprio do sistema eleitoral brasileiro, como norma indissociável de orientação do comportamento decisório firme e sujeito à cassação, não carrega esta obrigação de estrita submissão às instruções do mandante nem sequer no regime privado.

Explicando esta impossibilidade Sartori, assim colaciona:

Si esto es así, la figura del mandato político no puede ser explicada sobre los mismos fundamentos que el de índole civil. Primero, porque el representante es elegido por una masa indeterminada de votantes y no por vinculación de un mandato particular, y segundo, porque el mandato del representante tiene como finalidad la consecución una voluntad política y no de una mera labor determinada y delegada. (SARTORI, p.2)

Serviria a comissão ora sugerida, portanto, como uma central de recebimento de ofertas, que após aprovação, que deverá ser breve, o documento de formulação de demandas (DOD) ou requisição demandante (RD), seguirá conferenciada ao setor de licitações, seguindo-se a partir daí os passos naturais do procedimento, sem rechaçar a autoridade do gestor, mas conferindo transparência em seus desígnios desde o berço, além de atribuir ao fiscal maior conhecimento dos resultados esperados para a aquisição.

É importante aqui que o fiscal compreenda bem sua função e assinta que seu relatório não termina em si mesmo, isto é, é essencial que o fiscal documente tudo que está certificando, de maneira que para cada relatório acompanhe um pequeno acervo ampliado. Esta providência, por sua vez, é idealmente fixada pela legislação local, devendo ter em perspectiva o recebimento provisório e o definitivo do material.

Dito isso, é preciso reconhecer a essencialidade da atividade do fiscal, assim como perceber que a escolha do agente é uma decisão importante que deve ser feita com cuidado, tendo em vista as circunstâncias e as especificidades de cada entidade pública.

## 5. CONCLUSÃO

Finalmente, ao longo deste ensaio, destacamos a disparidade entre a realidade municipal e a visão dos administradores federais, com ênfase na fiscalização contratual em pequenos municípios. A proposta de criação de carreiras específicas para Fiscais de Contrato surge como uma maneira de lidar com os desafios enfrentados por gestores nesse contexto, permitindo uma relação mais duradoura e uma identidade profissional sólida.

Essa abordagem não busca substituir a autoridade do Prefeito, mas sim enriquecer o processo decisório com informações transparentes desde o início, contribuindo para a otimização dos gastos públicos e direcionando as contratações de forma mais vantajosa. A comissão sugerida desempenharia o papel de intermediária entre as ofertas e o processo de licitação, sem minar a autoridade do gestor, enquanto o fiscal desempenharia um papel crucial na documentação e acompanhamento dos resultados esperados. Reconhecemos, assim, a importância do fiscal e a necessidade de uma seleção criteriosa desse agente, adaptada às circunstâncias e características específicas de cada entidade pública.

## 5. REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **Mínima moralia** [1951]. São Paulo: Editora Ática, 1993.

ALVES, Léo da Silva, **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista TCU, n. 102, 2004. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>>, acessado em 14 de março de 2023.

Apostila Módulo 4. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos: Fiscalização de Contratos Administrativos**. Enap, Brasília/DF: 2001.

AULETE Digital. Disponível em: <<https://aulete.com.br/preposto>>. Acesso em: 03 de novembro de 2022.

BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. (Iclei European Secretariat GmbH).

BRAGA, Ataíde. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/citations?user=7YMCsSkAAAAJ&hl=pt-BR&oi=sra>> Acesso em 01 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 jan. 2021.

COSTA, Caio César de Medeiros e TERRA Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DOMBROWSKI. Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior**. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xkJk45NMRxtfw6KsQ7yHRkC/?lang=pt>> acessado em 17 de janeiro de 2023.

DUTRA, J. S. **Administração de carreiras – uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FURTADO, L. R. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GOMES, Nanci Fonseca. **Ética na administração pública: desafios e possibilidades**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(4):1029-1050, jul./ago. 2014

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>, acessado em 01 de fevereiro de 2023.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 469 - 472.

LIMA, Bruno Quick L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MAIA, Ari F. **Apontamentos sobre ética e individualidade a partir da mínima morália**. *Psicologia USP*, v. 9, n. 2, p. 152-166, 1998.

MAINARDES, Emerson Wagner. FERREIRA, João. RAPOSO, Mário. **Conceitos de Estratégia e Gestão Estratégica: Qual é o Nível de Conhecimento Adquirido pelos Estudantes de Gestão?**. *FACEF Pesquisa* v. 14, n. 3, 2011.

MARCUSE, Herbert. **Eros e civilização** [1956]. São Paulo: Círculo do Livro, 1982.

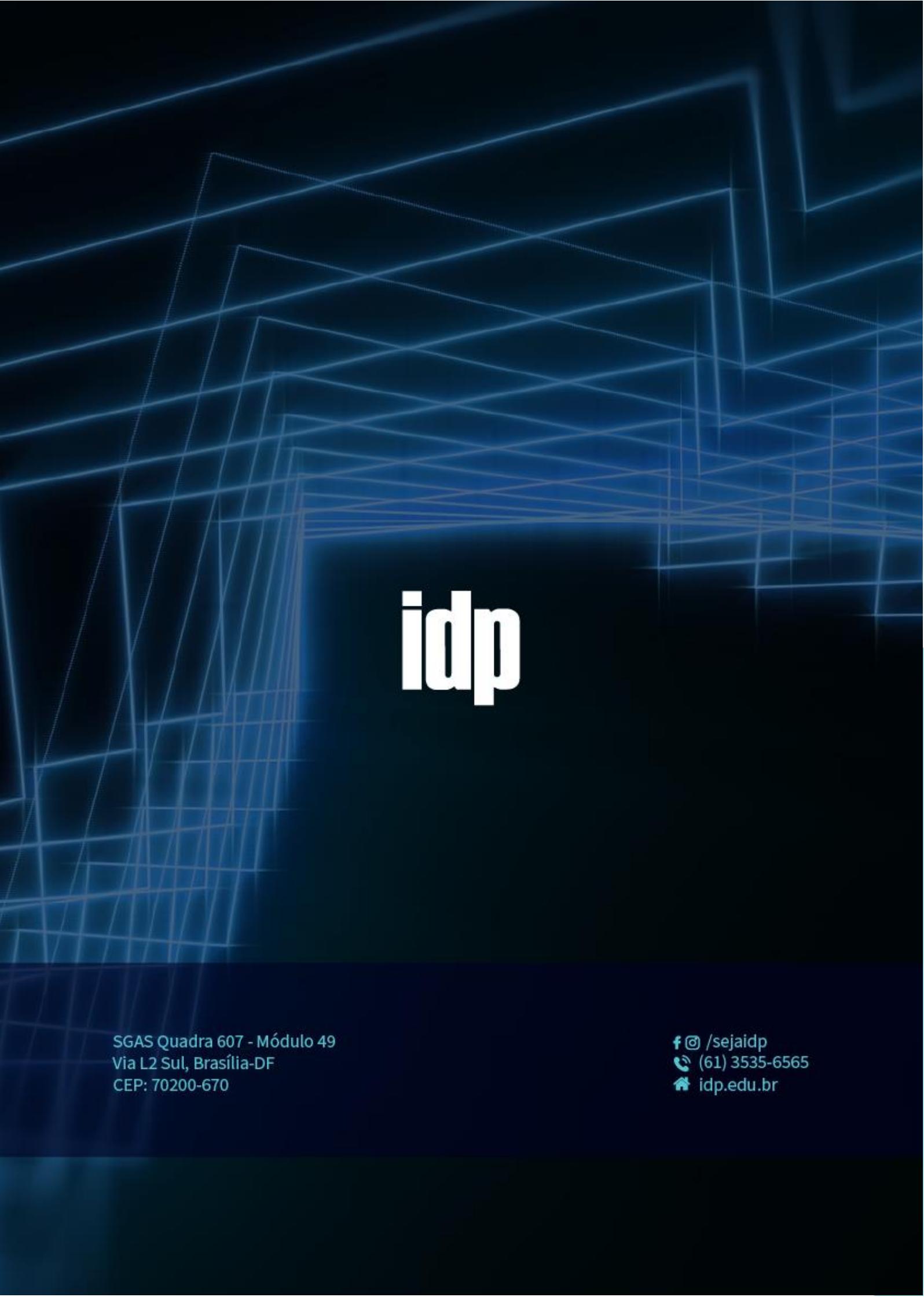
MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n.1, p.189-206, 2015. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000100189&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100189&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. 1987. **Instituições políticas brasileiras** V. II. Belo Horizonte : Itatiaia. Plano de Centralização de Compras e Contratações Públicas do IFRN. Documento elaborado pela Comissão constituída pela Portaria nº 1096/2020 - RE/IFRN, em atendimento à Portaria 13.623/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Disponível em <<https://portal.ifrn.edu.br/comunicacao-e-eventos/arquivos-para-publicacao-em-noticias/relatorio-plano-de-centralizacao-de-compras-e-contratacoes>> acessado em 14 de outubro de 2022. Natal, RO, 2020.

PLAZA. William R. Disponível em <https://www.hardware.com.br/artigos/processadores-intel-para-notebooks-diferencas-entre-series-g-h-hk-u-y/> acessado em 03 de novembro de 2022.





# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 idp.edu.br