ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP ENG JAMES BONFIM DE PAULA

A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS NO ÂMBITO DO 1º BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO

Rio de Janeiro
2020

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP ENG JAMES BONFIM DE PAULA

A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATO NO ÂMBITO DO 1º BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO

Trabalho acadêmico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito para a especialização em Ciências Militares com ênfase em Licitações e Contratos.

Rio de Janeiro
2020

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEx - DESMil
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)

DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: **Cap Eng James Bonfim de Paula**

Título: **A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS NO ÂMBITO DO 1º BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO.**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Licitações e Contratos, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____/_____/_____ CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção Atribuída
_____ **JOSÉ MAURÍCIO NETO - Maj** **Presidente da Comissão**	
_____ **ARACATY ANDRADE SARAIVA - Maj** **1º Membro e Orientador**	
_____ **LUIS AUGUSTO LOPES - Maj** **2º Membro**	

_____
JAMES BONFIM DE PAULA – Cap
Aluno

A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS NO ÂMBITO DO 1° BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO.

James Bonfim de Paula[1]

RESUMO

Os contratos administrativos são de suma importância para a Administração Pública, visto que estes correspondem a um montante significativo dentro do orçamento dos batalhões, sejam estes de obras ou combate. Todavia, a plena eficácia destes contratos se esbarram em alguns limites que dificultam este processo. Partindo dessa premissa, conduziu-se um estudo com o objetivo de analisar como uma fiscalização de contratos eficientes poderá contribuir para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito 1º Batalhão de Engenharia de Construção. Para isso, foi realizada um amplo estudo bibliográfico com livros e legislações pertinentes sobre a temática. Adicionado a isso foi realizada uma pesquisa com os fiscais, fiscais substitutos e gestores de contrato do supracitado batalhão. Trata-se de uma pesquisa quantitativa e de caráter exploratório. Os dados foram coletados por meio de questionários e entrevista e posteriormente tabulados no Excel para análise. A partir dos resultados apresentados, concluiu-se que a fiscalização contratual no 1º BEC ainda carece de algumas modificações para se tornar mais eficiente. Entende-se que a partir de algumas mudanças pontuais, a fiscalização se tornará um processo mais fácil, seguro e confiável que poderá evitar desperdício de recursos, pois teremos fiscais mais aptos, treinados e atualizados.

Palavras-chave: Contratos Administrativos; Administração Pública e Recursos Públicos.

ABSTRACT

The administrative contracts are utterly important for Public Management, seen that these correspond to a significant sum in the military service budgets, these being construction or combat. However, the full efficacy of these contracts is barred by some limits which harden this process. Starting from this assumption, a study was made with the objective of analyzing how an efficient supervision of contracts will be able to contribute to a good management of public resources within 1º Construction Engineering Barracks. For that purpose, a wide bibliographical was made with relevant books and legislations about the theme. Along with it, a research was carried out with the supervisors, substitute supervisors and contract managers in the formerly mentioned barracks. It is a quantitative and exploratory-character research. The data was collected through questionnaires and interviews, later charted on Excel for analysis. From the results shown, it was concluded that the contractual supervision at 1º BEC still lacks some modifications so it can become more efficient. It is understood that through some exact changes, the supervision will become and easier, safer and more reliable process that may avoid the waste of resources, for we will have better fit, trained and updated supervisors.

Keywords: Administrative Contracts; Public Administration and Public Resources

[1] Capitão da Arma de Engenharia. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2011.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira, vem passando por mudanças estruturais ao longo do tempo. A prova disso, é a evolução e o aprimoramento dos modelos de gestão, que já experimentaram diversos formatos (REK, 2014). Secchi (2009) discorreu em seu trabalho sobre alguns desses modelos, quais sejam, patrimonialista, burocrático e gerencial. O autor demonstrou que o amadurecimento democrático brasileiro impôs à Administração Pública a adoção de instrumentos de gestão cada vez mais eficientes.

Diante disso, surgiu uma administração pública voltada para resultados, com mais transparência, economicidade, simplificação processual e com foco no cidadão (REK, 2014). Com esse cenário, fica evidente a necessidade de se adequar e melhorar os procedimentos para que se tenha, cada vez mais, resultados positivos dentro das instituições.

Tomando por base as reflexões acima, é importante que os gestores públicos, se alinhem e procurem meios para diminuir problemas que possam causar prejuízos para a Administração Pública. Assim, nota-se que, é de suma importância criar estratégias para evitar o desperdício de recursos públicos dentro das Instituições.

Dessa forma, a doutrina é pacífica no entendimento que cada vez mais as instituições precisam criar meios de prevenir riscos e desvios, bem como garantir que a aplicação de recursos se destine a finalidade proposta. Nessa linha de pensamento, os contratos demandam uma atenção especial dentro da Administração, visto que, os mesmos são responsáveis por uma quantidade significativa dos recursos públicos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) (2010, p. 645) define o contrato administrativo como: “todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vinculo e estipulação de obrigações recíprocas”. Todavia o TCU aponta características peculiares que os diferencia dos contratos da inciativa privada, e pontua-se aqui a supremacia do interesse público.

Embora se tenha construído um caminho legal bem embasado para tratar dos contratos administrativos, como a Lei 8.666 de 1993, jurisprudências dos Tribunais, como também da Controladoria Geral da União, a Instrução Normativa de 05 de 2017, além dos manuais de diversos órgãos que procuram detalhar boas práticas

para a fiscalização e gestão contratual, como é o caso do Exército Brasileiro, este assunto ainda se esbarra em alguns limites que dificultam sua plena eficiência.

É relevante pontuar alguns desses problemas, dessa forma cita-se a falta de capacitação técnica para exercer algumas funções essenciais; o acúmulo de trabalho devido à falta de efetivo pessoal e a falta de recursos públicos para investir na capacitação dos militares.

Dito isso, percebe-se que a gestão contratual, ainda necessita de esforços para facilitar “na prática” uma fiscalização mais eficiente, ou seja, é necessário conhecer as reais dificuldades enfrentadas pelos atores envolvidos nesse processo (gestores e fiscais) para assim procurar meios de diminuir esses entraves, e tornar esse processo cada vez mais eficiente.

Assim, surgiu o interesse em discutir este assunto no âmbito do 1º Batalhão de Engenharia de Construção, visto que o mesmo possui uma estrutura com vários contratos, principalmente devido seu histórico na realização de grandes obras e missões que despendem quantidades de recursos relevantes.

1.1 PROBLEMA

A boa gestão contratual é uma forma de se ter uma Administração Pública cada vez mais eficiente. Para isso, é de suma importância o papel que os fiscais e gestores exercem nesse processo, com vias de diminuir os principais problemas para a sua eficácia, tornando a fiscalização uma atividade que possa auxiliar na tomada de decisão e na alocação dos recursos públicos.

Dessa forma, este trabalho se propõe a analisar e sugerir possíveis melhorias no processo de fiscalização contratual, visto que, os contratos administrativos correspondem a uma parcela significativa dos orçamentos que são destinados aos batalhões.

Neste sentido, e considerando a necessidade da construção de novas práticas que cooperem para a melhoria do serviço administrativo nos quarteis militares, o problema central a ser abordado nesta pesquisa será: Como uma fiscalização de contratos eficientes poderá contribuir para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito do 1° Batalhão de Engenharia de Construção?

1.2 OBJETIVOS

Com o intuito de responder à questão proposta nesta pesquisa, o estudo pretende analisar como uma fiscalização de contratos eficientes poderá contribuir

para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito do 1° Batalhão de Engenharia de Construção.

Como objetivos específicos, procedeu-se a:

a) Compreender o processo de fiscalização de contratos administrativos no 1º Batalhão de Engenharia de Construção;

b) Identificar as dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contratos;

c) Propor alternativas para melhorar a fiscalização contratual no 1º Batalhão de Engenharia de Construção.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

Os contratos administrativos são de extrema relevância para a Administração Pública, pois como tratado anteriormente, eles são responsáveis por uma grande parcela dos recursos públicos destinados aos batalhões. Em tempos de cobranças cada vez mais vigorosa, exercidas internamente pela Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) e externamente pelos Tribunal de Contas da União, Advocacia Geral da União e Ministério Público percebe-se o quanto é importante tratar desse assunto.

Essa importância pode ser comprovada através dos esforços realizados pelas ICFEx em facilitar esse processo, mediante a realização de palestras e cursos para os envolvidos na gestão contratual, a fim de informar e prevenir possíveis irregularidades[2].

Além desses, os ordenadores de despesas são convidados a participarem através do Estágio de Preparação de Comandantes, Chefes e Diretores de Organizações Militares (EPCOM), onde também abordam a temática no que “há de mais recente em termos de legislação e doutrina vigentes”[3].

Diante da importância apresentada, no processo de gestão contratual, surgiu o interesse em analisar como uma fiscalização de contratos eficientes poderá contribuir para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito do 1° Batalhão de

---

[2]Exército Brasileiro. 3ª ICFEx. Fiscalização de Contratos. Disponível em: <http://www.cms.eb.mil.br/index.php/caminhos-de-osorio?view=article&id=2988:3-icfex-fiscalizacao-de-contratos&catid=2>. Acesso: 09 mai. 2020.

[3]Exército Brasileiro. Estágio de Preparação de Comandantes, Chefes e Diretores de Organizações Militares. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/publicacoes> Acesso: 09 mai. 2020.

Engenharia de Construção. Desta forma, justifica-se o interesse em executar essa pesquisa para tentar proporcionar melhorias no processo de fiscalização contratual do batalhão.

O Exército Brasileiro tem como missão “Contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social”, todavia essa missão se esbara em alguns fatores críticos, entre eles cita-se: Excelência Gerencial, caracterizada pela contínua avaliação, inovação e melhoria da gestão que resulte na otimização de resultados, seja do emprego de recursos, seja dos processos, produtos e serviços a cargo da Força (BRASIL, 2020).

A partir dessa premissa, o trabalho que tem como um dos objetivos sugerir possíveis melhorias no processo de gestão contratual, acredita estar correlativo ao combate desses fatores críticos, pois a excelência gerencial vem da implementação de ações positivas que poderão gerar menos danos para os batalhões e resguardar seus comandantes, bem como os demais envolvidos no processo. Assim justifica-se, também, pela intenção de se alinhar a missão do Exército Brasileiro e contribuir para diminuir um dos seus fatores críticos.

Outro importante motivo que justifica o presente estudo é demonstrar que este poderá servir como base para a implementações de ações positivas em outros batalhões, visto que os contratos administrativos são essenciais para o bom gerenciamento dos recursos públicos.

2 METODOLOGIA

A metodologia implica na explicação de que tipo de métodos foram aplicados para realizar o trabalho. Diante disso, foi realizada uma pesquisa **bibliográfica**, cujo objetivo foi criar embasamento teórico para discutir o assunto de forma ampla e fundamentada em alguns autores referência da área. Para isso, fez-se a leitura de artigos, livros e legislações pertinentes aos contratos administrativos.

Realizou-se, também, **questionários** a fim de verificar a percepção dos militares que ocupam a função de fiscal e/ou fiscal substituto, pois dessa forma é possível traçar um caminho lógico para responder à questão central dessa pesquisa. Paralelamente foi realizada, também, uma **entrevista** com o gestor de contratos do 1º BEC, que tinha como objetivo complementar a pesquisa e compreender o processo de fiscalização contratual no referido batalhão.

O presente estudo foi classificado como **quantitativo**. Justifica-se esse tipo de abordagem, pois serão quantificados os dados por meio do Excel, apresentando as estatísticas obtidas nas respostas do questionário.

A pesquisa também tem caráter **exploratório**, pois tem o intuito de promover um maior entendimento e familiaridade sobre os contratos administrativos. Justifica-se essa escolha, devido ao fato de o autor ter apenas no início um conhecimento prático do assunto, e com o decorrer da pesquisa observou-se outras abordagens que poderiam ser exploradas, trazendo conhecimento teórico e a perspectivas de alguns autores sobre a temática.

Esclarecido isso, o presente estudo pretende analisar mais profundamente como uma fiscalização mais efetiva poderá contribuir para uma boa gestão de recursos públicos. Para isso, escolheu-se como local de estudo o 1° Batalhão de Engenharia de Construção, localizado na cidade de Caicó no Rio Grande do Norte.

As justificativas para escolha do local são: o autor ter servido no batalhão no período de 2014 a 2019; O fato do militar no ano de 2019 ter sido chefe da Seção de Aquisição e Contratos (SALC), que o fez perceber algumas dificuldades encontradas no processo de fiscalização.

No primeiro passo para execução do trabalho, procurou-se saber os contratos vigentes no ano de 2019 a fim de se entender melhor a dinâmica contratual no 1° BEC. A seguir segue dados enviados por militares da SALC e adaptado pelo autor com o montante despendido com contratação em 2019 (Quadro1).

CONTROLE DE CONTRATOS 2019 DO 1° BEC		
CONTRATO Nº	**VALOR DO CONTRATO**	**PREGÃO**
001/2019	R$ 779.500,00	006/2018–1°BEC
002/2019	R$ 300.800,00	031/2018-1°BEC
003/2019	R$ 76.940,00	024/2018-1°BEC
004/2019	R$ 93.087,00	021/2018-1°BAT FERROVIÁRIO
005/2019	R$ 100.000,00	024/2018-1°BEC
006/2019	R$ 449.885,00	007/2019-1°BEC
008/2019	R$ 220.888,74	031/2018-1°BEC
009/2019	R$ 480.000,00	015/2018 – 72 BI MTZ
010/2019	R$ 1.483.372,10	007/2019-1°BEC
011/2019	R$ 272.000,00	006/2018-1°BEC
012/2019	R$ 8.500,00	015/2019-1°BEC
014/2019	R$ 227.260,00	031/2018-1°BEC
015/2019	R$ 30.000,00	DISPENSA 032/2019
016/2019	R$ 1.094.412,00	038/2019-1°BEC
017/2019	R$ 1.108.384,00	038/2019-1°BEC
018/2019	R$ 590.000,00	024/2018-1°BEC
019/2019	R$ 1.462.329,00	043/2019-1°BEC
020/2019	R$ 828.330,00	037/2019-1°BEC
022/2019	R$ 264.129,12	DISPENSA 043/2019

023/2019	R$ 150.000,00	DISPENSA 043/2019
024/2019	R$ 6.000,00	DISPENSA 051/2019
026/2019	R$ 221.096,11	003/2019-1°BEC
027/2019	R$ 521.347,50	051/2019-1°BEC
028/2019	R$ 221.500,00	037/2019-1°BEC
029/2019	R$ 14.443,99	048/2019-1°BEC
Total	**R$ 11.004.204,56**	

QUADRO 1 – Contratos celebrados em 2019 no 1° Batalhão de Engenharia de Construção
Fonte – O autor

A partir dos dados disponibilizados observa-se que apenas no ano de 2019 foram elaborados 25 novos contratos, que totalizam um montante de R$ 11.004.204,56.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Como é visto nosso país vem enfrentando, nos últimos tempos, um cenário de escassez de recursos, que faz com que as instituições tenham a necessidade de melhorar seus mecanismos de gestão, com o intuito de tornar seus procedimentos cada vez mais eficientes. Essa situação, aliada a cobrança por parte dos órgãos de controle e da população vem causando nas instituições a necessidade de encontrar meios para diminuir possíveis problemas.

Logo, é importante pesquisar sobre áreas estratégicas que possam trazer benefícios para uma boa gestão pública e, entre elas, se enquadram os contratos administrativos. Segundo Hely Lopes de Meireles (1971) contrato administrativo é:

> Todo o ajuste celebrado pela Administração Pública, agindo nessa qualidade, com particular ou com outra entidade administrativa, para a realização de serviço, execução de obra, fornecimento de materiais, gêneros ou equipamentos, ou qualquer outra prestação de interesse público. (MEIRELES, 1971 p. 25).

Complementado esse raciocínio Santana e Camarão (2015, pg. 17) especificaram os contratos administrativos como sendo "...acordos de vontades em que uma das partes deseja o objeto pactuado e a outra o pagamento da contrapartida".

A partir desses conceitos, entende-se que os contratos administrativos são cruciais em qualquer instituição que resolva contratar serviços, obras e/ou compra de materiais, e que estes gerarão para administração uma despesa, que deverá ser paga mediante a comprovação da entrega do objeto pactuado entre as partes.

O Tribunal de Contas da União (2010), ressalta a supremacia do interesse público em detrimento aos particulares que firmam contrato com a Administração Pública, isto é, estas têm o poder de rescindir, modificar e impor sanções, caso o

contrato não esteja cumprindo a realização do interesse público, sempre respeitando o contraditório e a ampla defesa.

A Lei 8666/93 que instituiu normas de licitações e contratos, detalha minuciosamente, em seu capítulo III, todas as regras e dispositivos para execução dos contratos tais como: critérios para a formalização, alterações, execução, rescisão, bem como das sanções administrativas.

O manual do Tribunal de Contas da União, destaca algum dos principais contratos celebrados pela Administração Pública, citam-se:

> Contratos de compra – aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Exemplo: aquisição de material de expediente, de suprimentos de informática, de microcomputadores, de moveis;
> Contratos de obras – construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação. Exemplo: construção de hidrelétricas, pontes, estradas, reforma ou ampliação de edifícios;
> Contratos de serviços – demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. Exemplo: conserto de computadores, manutenção de jardins, locação de veículos, instalação de aparelhos de ar condicionado. (Tribunal de Contas da União, 2010).

A partir dessas definições é possível enxergar a grandiosidade dos contratos administrativos, e perceber como eles são de extrema importância para a Administração, visto que muitas atividades que são desenvolvidas, tanto nos batalhões, como em outros órgãos, dependem do bom andamento desses.

Ainda nessa linha de pensamento, essa dimensão pode ser comprovada quando se observa as figuras abaixo, retiradas do Portal da Transparência do Governo Federal. A partir da leitura dos dados (Figura 1), têm-se o valor despendido com os contratos no ano de 2019 da Administração Pública Federal, um valor que ultrapassa 27 bilhões de reais.

Na Figura 2, observa-se os valores que foram consumidos no âmbito do Ministério da Defesa, que por sua vez foi o terceiro ministério com maior gasto em contratação, responsável por 18,49% do total que foi desembolsado pelo Governo Federal e responsável por um gasto superior a 5 bilhões.

Visão geral das contratações

ORGÃO SUPERIOR	VALOR CONTRATADO	% RELATIVO AO TODO
Ministério da Educação	R$ 5.996.110.461,63	21.73%
Ministério da Saúde	R$ 5.111.260.450,52	18.53%
Ministério da Defesa	R$ 5.101.132.508,27	18.49%
Ministério da Infraestrutura	R$ 4.101.664.536,75	14.87%
Ministério da Economia	R$ 2.813.087.928,88	10.20%
Outros	R$ 4.466.438.218,54	16.19%
Total	**R$ 27.589.694.104,59**	**100,00%**

FIGURA 1 - Valores gastos com contratos em 2019
Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/contratos?ano=2019> Acesso: 04.03.2020

Visão geral das contratações

UNIDADE GESTORA	VALOR CONTRATADO	% RELATIVO AO ÓRGÃO
Inexigibilidade de Licitação	R$ 1.517.773.618,04	29.75%
Pregão - Registro de Preço	R$ 1.233.375.016,79	24.18%
Pregão	R$ 999.645.535,29	19.60%
Sem Informação	R$ 629.750.968,02	12.35%
Concorrência	R$ 317.079.960,52	6.22%
Outros	R$ 403.507.409,61	7.91%
Total	**R$ 5.101.132.508,27**	**100,00%**

FIGURA 2 - Valores gastos pelo Ministério da Defesa com contratos em 2019
Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/contratos?ano=2019> Acesso 04.03.2020

A partir desses dados, observa-se a urgência em desenvolver estratégias a fim de melhorar o desempenho na fiscalização desses contratos, com intuito de evitar desperdício de tempo, trabalho e recursos públicos. A lei 8666/93 em seu artigo 58 já tratou disso ao designar à Administração a obrigação de fiscalizar a execução dos contratos administrativos.

Justen Filho (2019, p. 1230) detalha bem essa questão quando diz: “A administração tem o poder-dever de acompanhar atentamente a atuação do particular. Se o particular não executar corretamente a prestação contratada, a Administração deverá atentar para isso de imediato. A atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar de antemão, práticas irregulares e defeituosas”.

A fim de facilitar esse processo, novas legislações foram sancionadas com o intuito de melhorar a gestão contratual, é o caso da Instrução Normativa 05/2017 que dispões 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 (BRASIL, 2017).

As legislações mais recentes vêm destacando cada vez mais a importância da figura do fiscal do contrato, tornando este o centro para a eficácia das contratações. Amorim (2018) destaca em seu livro a obrigatoriedade da Administração designar um servidor para acompanhar a execução contratual.

O manual de fiscalização contratual, disponibilizado pela 7ª ICFEx (2015), descreve essa figura como o militar responsável por melhorar os resultados dos serviços, garantido a qualidade deste, porém atuando sempre no limite imposto pela lei. Na esteira desse raciocínio, em 2018 a 3ª ICFEx, adaptou seu manual com as recomendações da IN 05 de 2017 e descreveu o fiscal como responsável por:

> “Alimentar o Ordenador de Despesas com as informações necessárias para que este possa autorizar o pagamento a Contratada, ou seja, estes são "olhos" do Ordenador de Despesas na execução do contrato” (ICFEx, 2018, p. 22)

Vieira (2017) traz em seu artigo algumas características que considera fundamental para o que fiscal exerça suas atribuições de maneira mais eficiente, entre elas, citam-se: a organização, a responsabilidade e a compreensão do assunto em matéria de legislação, bem como do objeto contratado.

Importante destacar, que é fundamental para o fiscal saber a responsabilidade que este assume perante a Administração Pública, pois contratos com a fiscalização ineficiente poderá gerar desperdício de recursos públicos, e custar ao fiscal, caso comprovada a negligência, responsabilidade

A dimensão da importância do fiscal de contratos foi muito bem explicada por Hely Lopes de Meireles (2009), quando este específica o detalhamento da função que deverá ser exercida por esta figura:

> A fiscalização da execução do contrato compreende a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiência de funcionamento e de produção e de tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento. O seu objetivo é assegurar a perfeita execução do contrato ou a exata correspondência com o projeto ou com as exigências estabelecidas pela Administração, tanto no que se referir aos aspectos técnicos, quanto aos prazos de realização, e por isso mesmo, deverá conformar-se às cláusulas contratuais, às normas regulamentares do serviço e às disposições do caderno de serviços, se existente. (Meireles 2009, apud Silva, 2014, p.47)

A partir das informações apresentadas, fica claro a relevância do fiscal para a plena execução contratual. A estes é dada toda a responsabilidade para o bom andamento dos contratos, visto que eles assumem uma série de responsabilidade que, caso não executada corretamente, poderá acarretar prejuízos para a Administração.

Sobre isso, o Tribunal Superior do Trabalho se posicionou, sobre a responsabilidade solidária da Administração em caso de falha na fiscalização por meio do inciso V da Súmula 331:

> 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 no 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 (BRASIL, 2011).

A IN 05/2017, consolidou as concepções acima ao estabelecer, algumas características que devem ser observadas ao nomear um fiscal de contrato, são elas:

a) Compatibilidade com as atribuições do cargo;

b) Complexidade da fiscalização;

c) Quantitativo de contratos por servidor;

d) Capacidade para o desempenho das atividades.

Todavia, o que se observa na prática, é que com a realidade do dia a dia, fica muito difícil executar essas tarefas com todos o rigor que ela necessita. Visto que existem sérios entraves que dificultam esse processo. Apesar disso, o militar não pode se recusar a ser fiscal de contrato e nem alegar que não possui qualificação para tal função, visto que a Administração tem por obrigação promover a capacitação do fiscal designado (BRASIL, 2017).

Isso pode ser confirmado por Mota (2017), que em seu estudo identificou alguns fatores que podem a vir desfavorecer uma fiscalização eficaz. A autora pontuou algumas questões dentro da sua dissertação, quais sejam:

a) A qualidade do processo licitatório, que pode a vir a dificultar a fiscalização caso não seja bem executado;

b) O grande volume de contratações realizadas pelos órgãos públicos que apresentam uma série de especificidades, exigindo do fiscal constante atualização e desenvolvimento de competência;

c) Sobrecarga de atividades dos fiscais;

d) Falta de algum programa específico para auxiliar os fiscais no registro, controle e acompanhamento da fiscalização;

e) Dificuldades dos fiscais em conhecer bem a legislação que rege a fiscalização contratual.

A partir dos fatos apresentados acima, percebe-se o quanto é relevante tratar sobre contratos administrativos, pois mesmo com os últimos avanços, através de publicações de legislações, que fortalecem a cobrança por uma fiscalização mais efetiva, deve-se procurar meios para facilitar esse processo dentro das instituições. Dessa forma, acredita-se, que cabe a cada instituição a adoção de métodos a fim de tornar o processo de gestão contratual mais eficaz, dificultando, dessa forma, o mau uso do recurso público.

a. Critério de inclusão:

- Estudos publicados em português relacionados a contratos administrativos, com foco na fiscalização contratual;

-Legislações Infraconstitucionais, Súmulas e Instruções Normativas;

b. Critério de exclusão:

- Artigos cujo o foco era exclusivamente tratar da parte conceitual dos contratos.

2.2 COLETA DE DADOS

Com o intuito de alcançar os objetivos e responder às questões problema, a pesquisa, seguiu as seguintes etapas para coleta de dados.

Primeiramente, foi realizada a fase de seleção de artigos, livros, legislações que são pertinentes com o tema estudado. A partir daí, foi possível construir o referencial teórico, embasado em autores reconhecidos da literatura, bem como em trabalhos recentes que mostram uma perspectiva semelhante a estudada.

Posteriormente, foi realizado um questionário onde foram abordadas perguntas relacionadas a fiscalização contratual, além de uma entrevista com um dos gestores de contrato do 1º BEC. Por fim, esses dados foram tabulados por meio do programa Excel, transformados em gráficos e interpretados. A partir desses resultados pretende-se responder à questão central desse projeto de pesquisa.

2.2.1 Questionário

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.201) o questionário “é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

Dessa forma, analisando a proposta do trabalho e a fim de atingir os objetivos propostos foi definido como população os fiscais e/ou fiscais substitutos do 1 º BEC que estejam com contratos vigentes. A escolha para delimitação desta foi o fato de acreditar que estes fiscais têm uma melhor visão do panorama atual do batalhão.

Verificou-se que o 1º BEC possui 28 fiscais e fiscais substitutos ativos. O questionário foi enviado para todos, a fim de se ter uma amostra significativa. Todavia, disponibilizaram-se a responder a pesquisa, 20 indivíduos, aproximadamente 71,42% da população estudada.

O questionário foi aplicado no mês de maio de 2020 com os fiscais e/ou fiscais substitutos. A intenção desse momento foi verificar a percepção dos militares sobre a fiscalização contratual no âmbito do 1° Batalhão de Engenharia de Construção.

O questionário foi composto de perguntas fechadas sobre a temática do trabalho, a fim de aferir o conhecimento desses sobre o tema, as responsabilidades que implicam uma fiscalização, o conhecimento dos fiscais sobre o objeto contratado, o conhecimento sobre as legislações, como os mesmos lidam com o acúmulo de funções exercidas e a quantidade de contratos por eles fiscalizados. Além disso, é importante saber se os mesmos receberam algum tipo de capacitação para executar essa função.

Depois disso, os dados foram tabulados por meio do Excel e apresentados em forma de gráficos. A partir daí, procurou-se analisar as respostas dos militares, embasando elas com o referencial teórico apresentado.

2.2.2 Entrevista

Com o intuito de aprofundar a pesquisa e complementar o trabalho, também foi realizada uma entrevista com um dos gestores contratuais do 1º BEC. A população escolhida, dentre um universo de 2 gestores, foi restrita a militares que atuaram na SALC, pois acredita-se que estes podem ter uma visão mais ampla da situação contratual do 1º BEC.

Atualmente, o batalhão só possui um gestor de contratos na supracitada seção, que atua na função desde o ano de 2018. O mesmo disponibilizou-se a responder a entrevista, o que tornou amostra 100% eficiente.

A entrevista foi estruturada de modo a verificar a percepção do gestor sobre os trabalhos dos fiscais, bem como sobre o papel do batalhão nesse processo. Dessa forma, ela foi útil como mais uma ferramenta para responder à questão central desse objeto de estudo.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, analisou-se a percepção dos fiscais e fiscais substituto do 1º BEC. Este diagnóstico, elaborado através de informações obtidas via aplicação de questionário, foi responsável por responder os objetivos propostos nessa pesquisa. Como foi dito anteriormente foi enviada a pesquisa para todos os fiscais do batalhão, no entanto só 71,42% destes a responderam.

Com relação a identificação dos pesquisados o primeiro questionamento, buscou saber a faixa etária dos respondentes (Gráfico 1), observou-se que as idades dos fiscais variam de 22 a 50 anos. O que demonstra que existem fiscais de todos os postos e graduações.

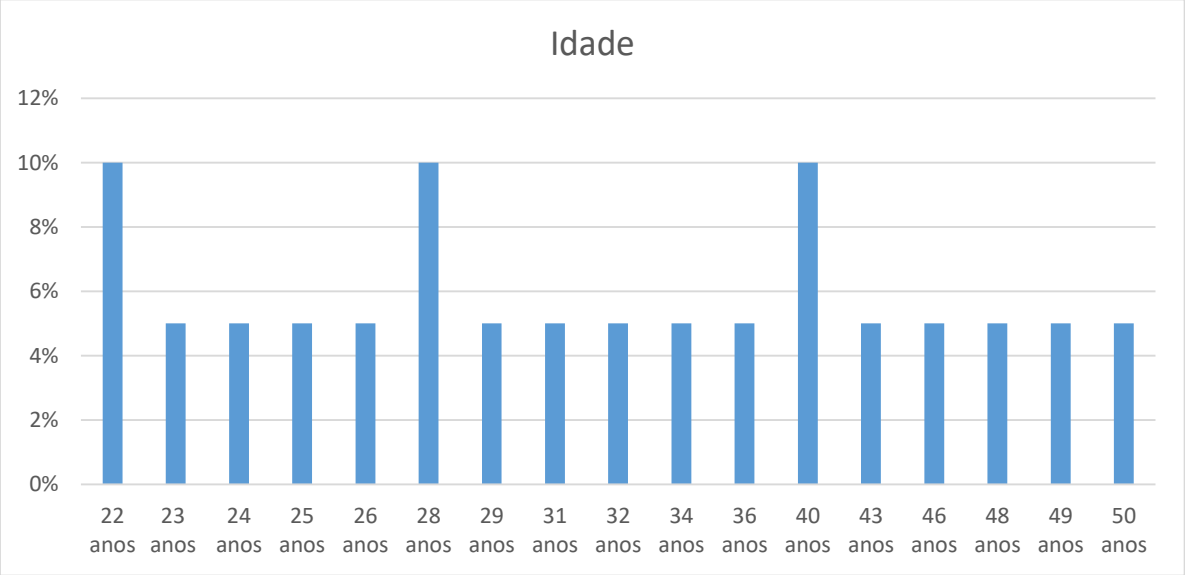

GRÁFICO 1: Idade dos pesquisados
Fonte: O autor

A segunda pergunta procurou saber o nível de escolaridade dos fiscais dos contratos (Gráfico 2). Como pode-se perceber a partir dessa leitura mais de 50% possuem nível de graduação, um dado interessante, visto que, a depender da qualificação, esta pode vir a ajudar os fiscais a desenvolver seu trabalho.

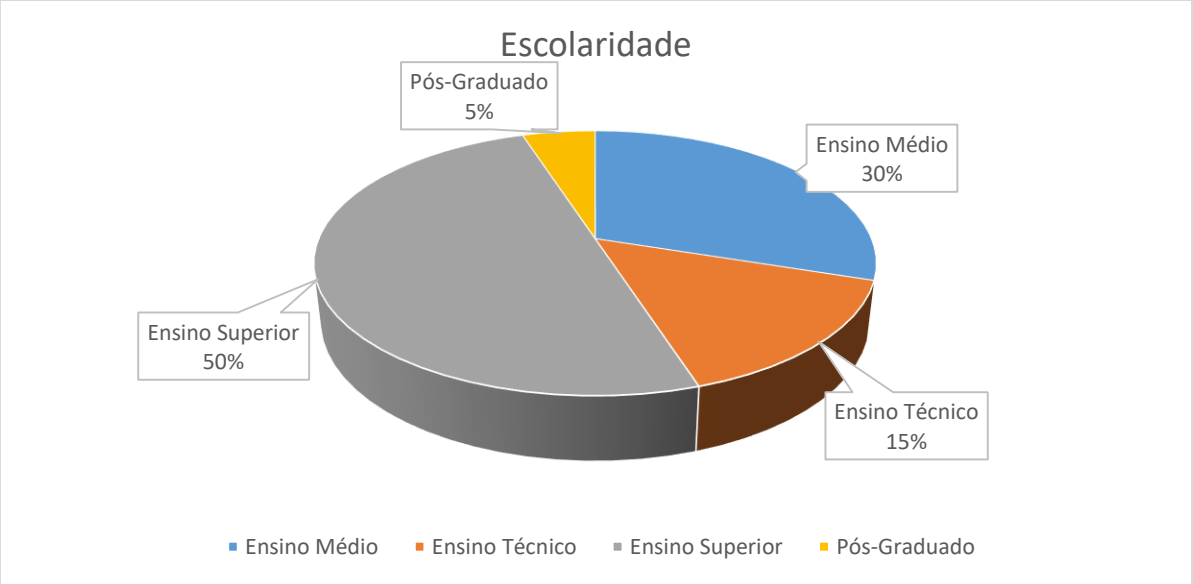

GRÁFICO 2: Escolaridade dos pesquisados
Fonte: O autor

A terceira pergunta sobre o perfil dos fiscais, buscava conhecer o tempo de serviço (Gráfico 3). O intuito desse questionamento era perceber o grau de experiências que estes teriam no Exército Brasileiro. Foi observada respostas variadas para esta pergunta. O menor tempo de serviço dentre os respondentes foi de 2 anos, enquanto o fiscal com maior tempo de serviço tinha 33 anos Exército.

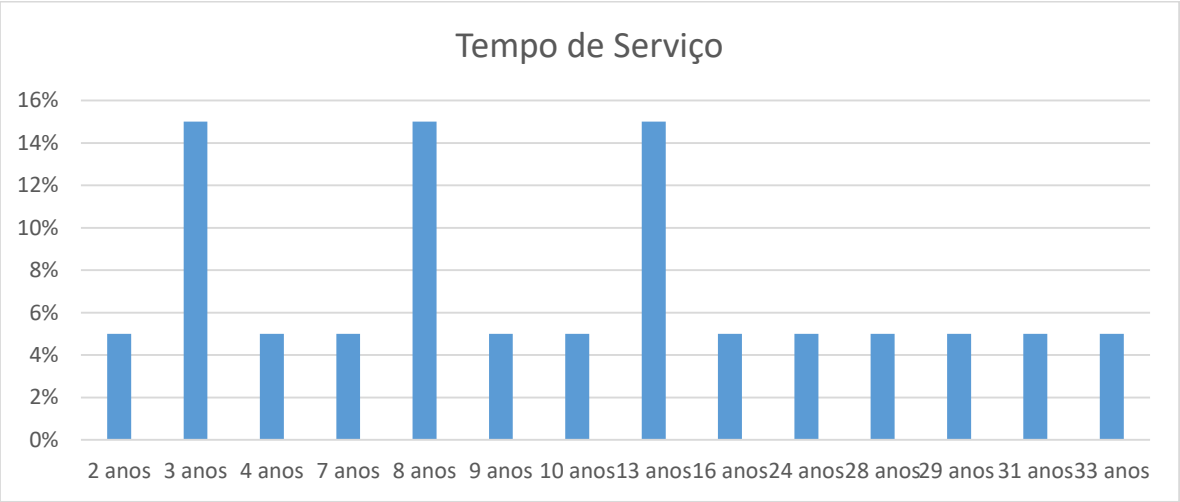

GRÁFICO 3: Tempo de serviço dos pesquisados
Fonte: O autor

Depois de respondidas essas questões iniciais, o trabalho buscou verificar a percepção dos fiscais sobre a fiscalização contratual. Esses questionamentos tinham o intuito de atingir os objetivos do trabalho, por isso foram elaboradas perguntas acerca dos principais assuntos correlatos ao tema.

Assim, os entrevistados foram solicitados a responder a quanto tempo exerciam a função de fiscal e/ ou fiscal substituto no 1º BEC (Gráfico 4). De acordo com o resultado apresentado no gráfico abaixo, mais da metade dos respondentes, ou seja, 10 pessoas exercem a função a menos de seis meses. Apenas 2 pessoas exercem essa função a no mínimo um ano, em contrapartida 8 pessoas exercem a mais de um ano.

Este resultado pode ser atribuído a sazonalidade dos militares do batalhão, visto que a média de tempo de serviço no 1º BEC é de três anos.

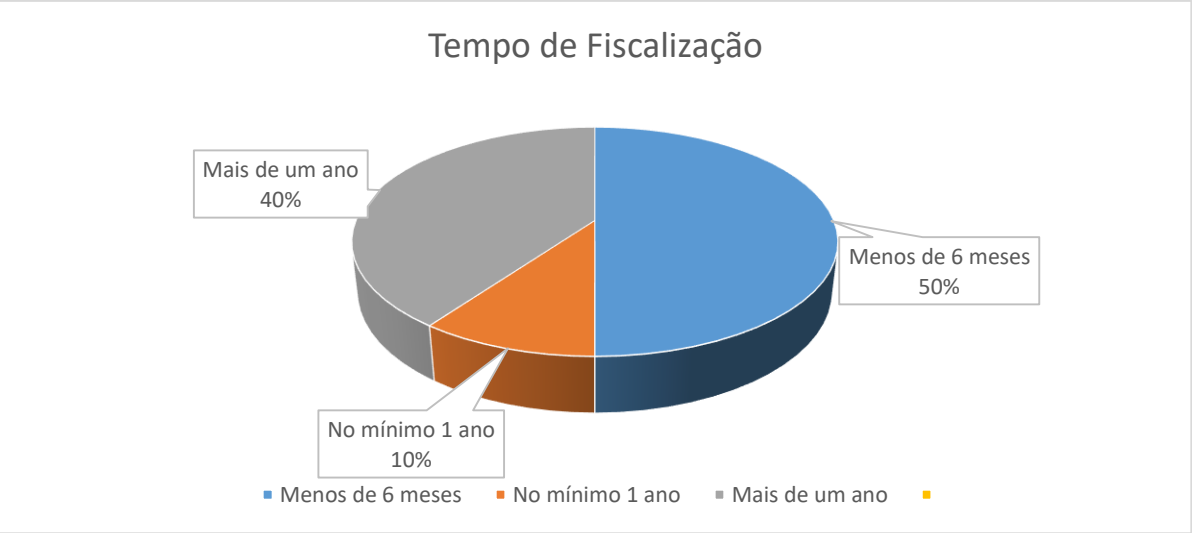

GRÁFICO 4: Tempo que exercem a função de fiscal e/ ou fiscal substituto no 1º BEC
Fonte: O autor

A questão seguinte teve o interesse de saber quantos contratos os entrevistados fiscalizam, seja como titular ou substituto (Gráfico 5). Conforme dados apresentados, 35% que corresponde a 7 respondentes fiscalizam um contrato. Esse dado é relevante visto que a IN 05/2017 no seu art. 41 apresenta em seu texto que uma das premissas para a indicação dos fiscais, é levar em consideração a quantidade de contratos já fiscalizado por esses militares.

Entende-se a partir da leitura do dispositivo que para uma maior eficiência na fiscalização é importante a não sobrecarga desses fiscais, visto que estes já têm atribuições inerentes da função que atuam, e a fiscalização é mais uma obrigação que se soma as demais. Dito isso, observa-se que a maioria dos fiscais do 1º BEC fiscalizam mais de um contrato. Assim, observando o gráfico abaixo percebe-se que 7 atuam na fiscalização de dois contratos, 4 possuem três contratos e 2 mais de três contratos.

Conforme dito, a prevalência de mais de um contrato poderá trazer ineficiência na fiscalização, visto que o militar designado poderá ficar sobrecarregado e não exercer com tanto zelo essas diversas fiscalizações.

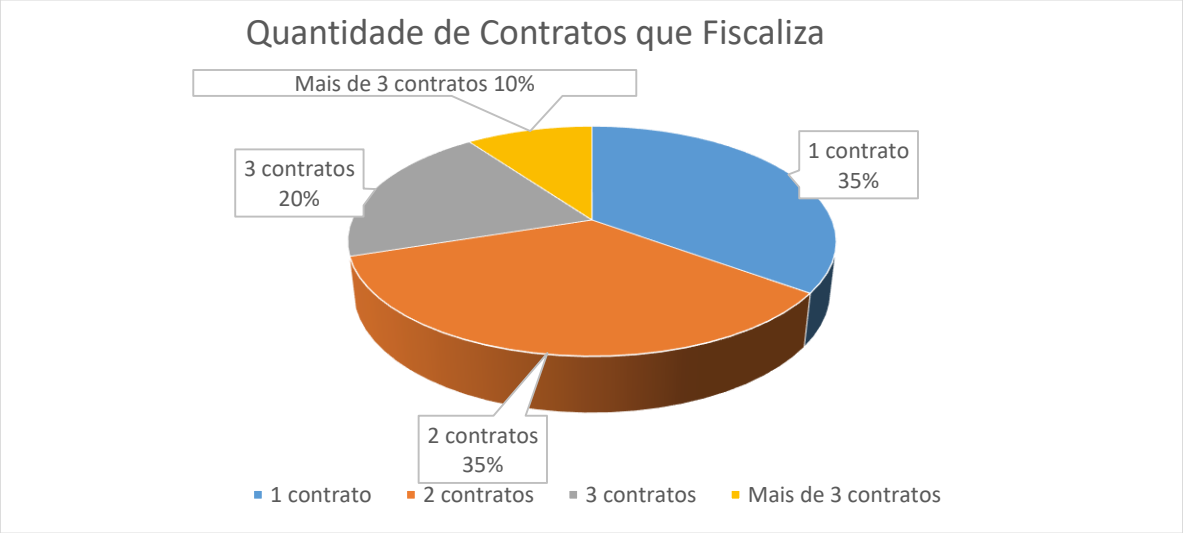

GRÁFICO 5: Quantidade de contratos fiscalizados
Fonte: O autor

Posteriormente, foi indagado aos pesquisados se os mesmos ao serem nomeados fiscais de contratos foram submetidos a algum treinamento ou curso que auxiliou na nova função (Gráfico 6). Para essa pergunta foram disponibilizadas três alternativas: Sim. Tive acesso a curso quando iniciei a fiscalização, porém não houve reciclagem desse curso; Sim. Tive acesso quando iniciei a fiscalização e sempre estou participando de treinamentos seja de forma on-line ou presencial para me atualizar; Não. Nunca participei de nenhum treinamento voltado para fiscalização do contrato que eu atuo.

Fazendo a leitura do gráfico, observa-se que a grande maioria dos entrevistados 65% nunca foram submetidos a nenhum tipo de treinamento. Esse dado deve ser levado em consideração, pois conforme a IN 05/2017 no seu art. 43 é dever da Administração “providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida”.

Além disso, foi observado que 20% já participaram de algum tipo de treinamento no início da fiscalização, porém não tiveram nenhum tipo de reciclagem. Sobre esse dado, é importante ressaltar que a fiscalização e gestão de contratos exige sempre do militar uma atenção especial com as atualizações das legislações.

A minoria, por sua vez, afirmou que teve acesso a treinamento e sempre está participando de capacitações, que se mostra o cenário ideal.

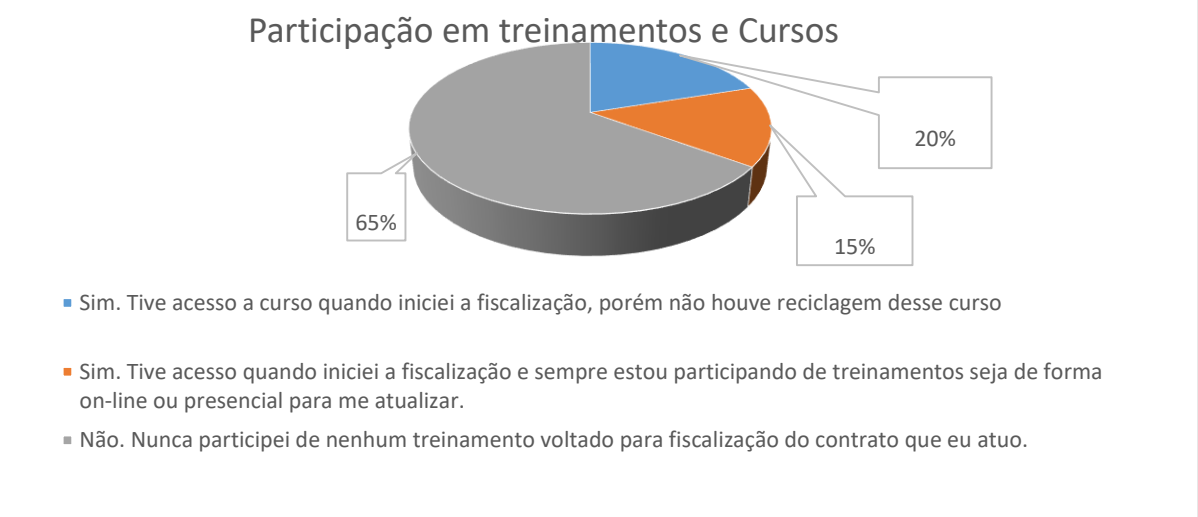

GRÁFICO 6: Participação em treinamentos e cursos
Fonte: O autor

A próxima questão tinha o intuito de verificar se os fiscais possuíam algum conhecimento técnico para assumir a função (Gráfico 7). A essa pergunta foram oferecidas duas alternativas: Sim. Minha escolaridade é compatível com os contratos que atuo como fiscal; Não. Minha formação não tem semelhança com o objeto dos contratos que fiscalizo.

Esses dados obtiveram resultados semelhantes, 9 pessoas afirmam que sua escolaridade é compatível com o objeto do contrato que fiscalizam, enquanto 11 pessoas a formação técnica não têm compatibilidade. Este dado é relevante, pois a depender da complexibilidade do objeto do contrato, é ideal que o fiscal designado possua certo tipo de conhecimento técnico, à exemplo os contratos que envolvem obras.

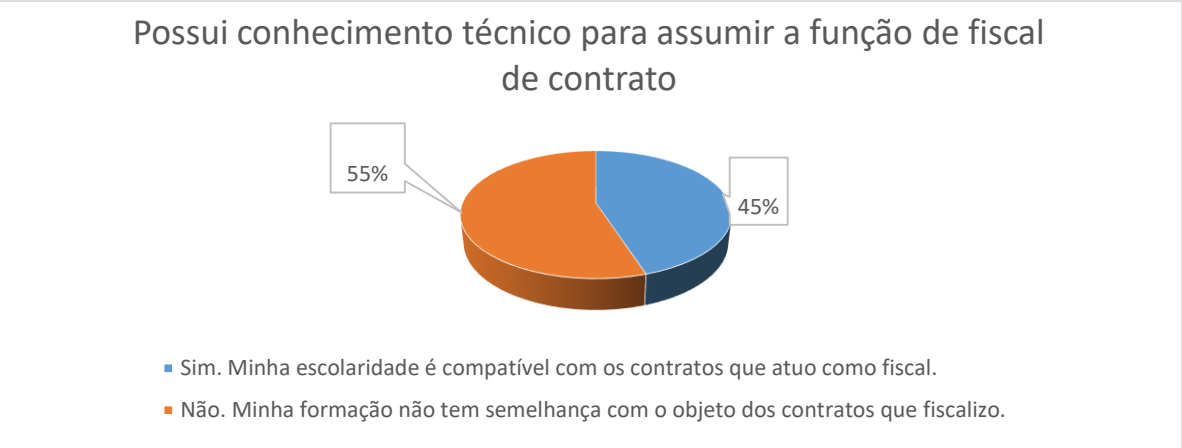

GRÁFICO 7: Conhecimento técnico para exercer a função de fiscal de contrato
Fonte: O autor

Os entrevistados, também, foram solicitados a responder se era difícil conciliar as atribuições de fiscal com as demais atribuições do batalhão (Gráfico 8). Para essa pergunta foram dadas duas alternativas: Sim. Devido a inúmeras funções que batalhão exige, fica difícil conciliar todas as atribuições, ficando por vezes sobrecarregado. Não. Consigo exercer plenamente todas as minhas funções.

Nessa pergunta a grande maioria 65%, relataram ter dificuldade em exercer as duas atividades. Isso demonstra, o que foi discutido no referencial teórico e confirmado por Mota (2017) na sua pesquisa, quando relatou que alguns dos fatores que desfavorecem uma fiscalização eficaz, era a sobrecarga que estes fiscais possuíam.

Algo que pode acarretar essa sobrecarga é o fato da maioria dos fiscais possuírem mais de um contrato para fiscalizar. O que demanda mais tempo e trabalho, além de poder comprometer a eficiência das fiscalizações

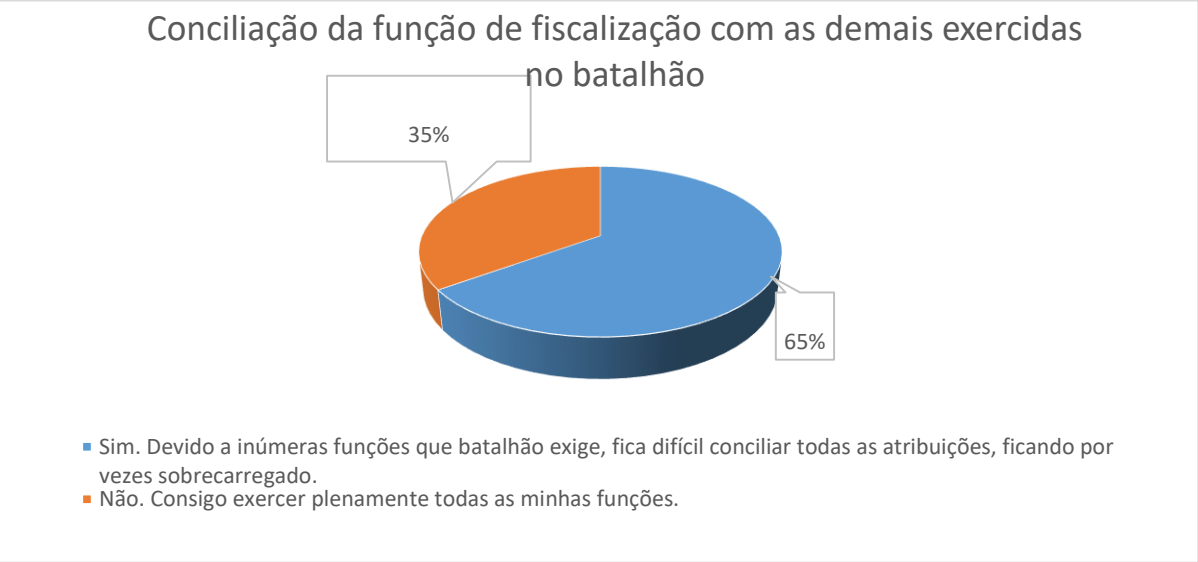

GRÁFICO 8: Dificuldade de conciliar as atribuições de fiscais com as funções do batalhão
Fonte: O autor

A próxima pergunta tinha o intuito de complementar a questão anterior, e questionou os pesquisados se estes possuíam conhecimento das legislações existente que orientam sobre gestão e fiscalização contratual como a IN 05/2017 (Gráfico 9). Como alternativas foram dadas: Sim. Sempre busco me atualizar, e acompanho as novas legislações que são publicadas; Não. Devido ao excesso de trabalho fica difícil acompanhar de forma tempestiva novas atualizações.

Para essa pergunta a grande maioria dos entrevistados 65% afirmaram ter dificuldades de acompanhar as legislações, devido ao excesso de trabalho. Este

dado é alarmante visto que é fundamental para o batalhão, bem como para o fiscal ficar atento as constantes mudanças que os contratos são submetidos. Ocorre que, além das legislações, é de suma importância acompanhar os órgãos que fiscalizam a Administração Pública, para evitar possíveis erros que possam a vir a prejudicar o andamento dos contratos.

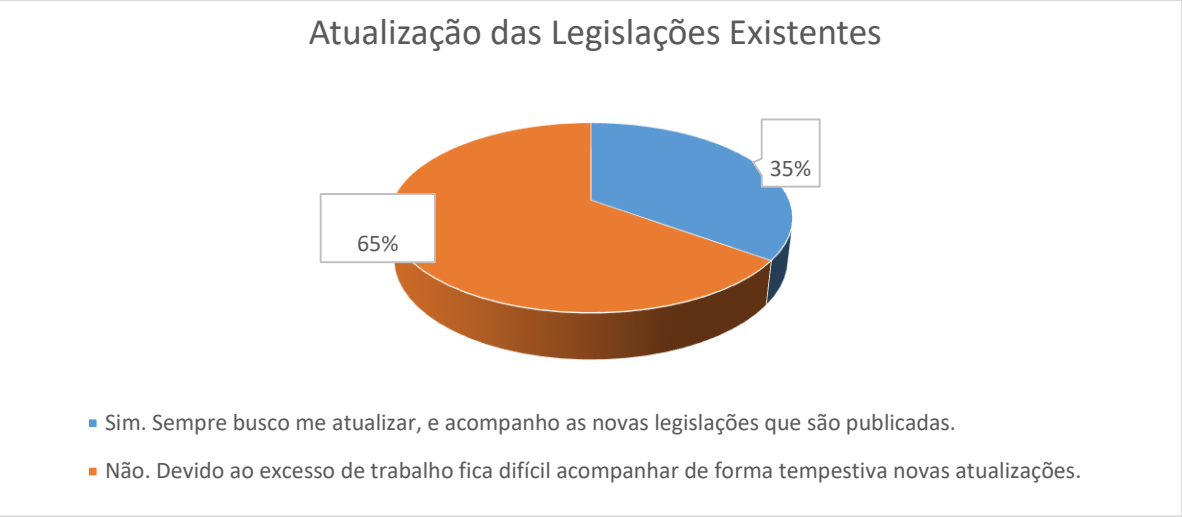

GRÁFICO 9: Atualização das legislações existentes
Fonte: O autor

A pergunta seguinte indagou aos fiscais se estes consideram necessário investir em cursos de capacitação para se atualizar sobre as novas exigências dos contratos (Gráfico 10). Nesta pergunta todos os fiscais concordaram que é de extrema relevância investir em capacitações. Esse dado corrobora com as dificuldades que parte dos fiscais relataram possuir nas questões anteriores.

Sabe-se que estas capacitações poderão trazer inúmeros benefícios a fiscalização, devido principalmente as atualizações das legislações, que conforme relatado pela maioria dos fiscais, muitas vezes ficam prejudicadas devido à falta de tempo destes.

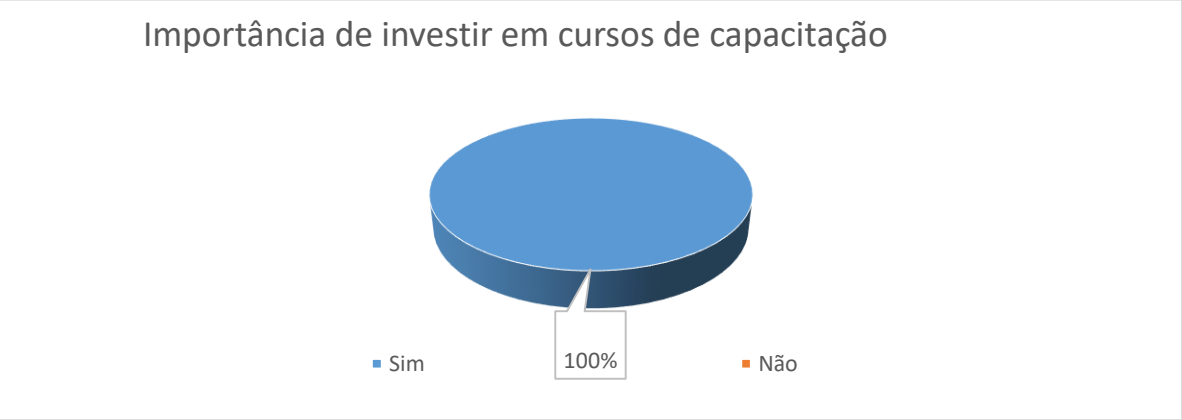

GRÁFICO 10: Importância de capacitação
Fonte: O autor

Os fiscais, também, foram solicitados a responder se estes se consideravam aptos para exercerem suas funções plenamente (Gráfico 11). O intuito de questionar isso, foi verificar a percepção dos mesmos sobre a função que desempenham no batalhão. As seguintes opções de respostas foram oferecidas: Sim, considero-me apto; Sim, porém não conheço toda a legislação; Não. Considero que não está ao meu alcance.

Para essa pergunta, a maioria 70% consideraram que sim, porém não conheciam a legislação. Este dado corrobora com o relatado na questão 9, onde os mesmos citaram a dificuldade de se manterem atualizados. É relevante levar em consideração essas informações, pois como citado é de suma importância que os fiscais fiquem atentos a todo tipo de atualização, para evitar até possível apuração de responsabilidade.

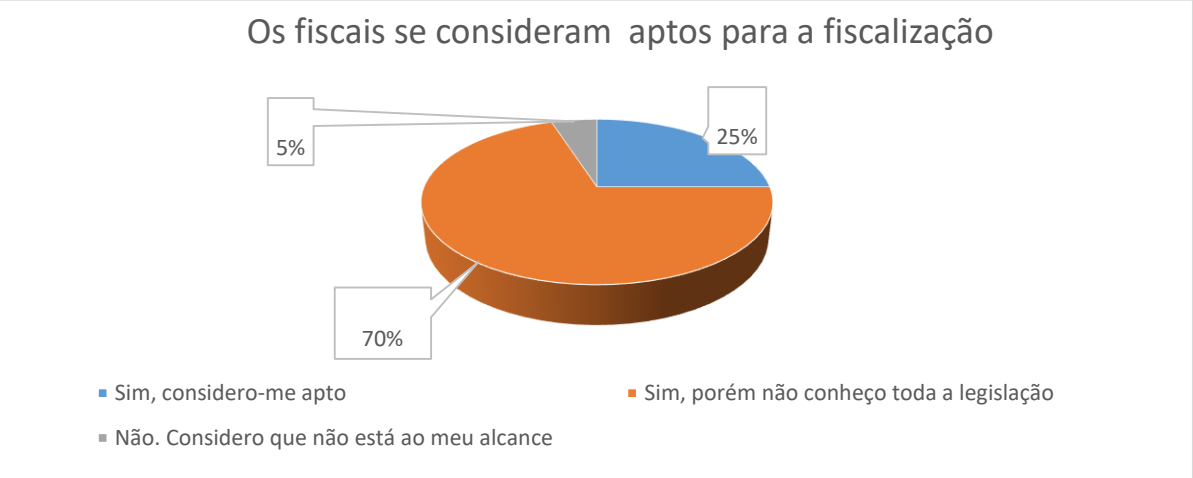

GRÁFICO 11: Os fiscais se consideram aptos para a fiscalização
Fonte: O autor

A questão seguinte tinha o intuito de complementar a anterior, e buscou saber dos fiscais se estes tinham conhecimento da possibilidade de serem penalizado por algum ato falho na fiscalização (Gráfico 12). Foram oferecidas duas alternativas de respostas: Sim, tenho conhecimento que posso responder algum tipo penalização; Não, desconheço que possa responder sobre algum ato falho na fiscalização.

A maioria dos fiscais, responderam que tem pleno conhecimento que o ato de fiscalizar pode acarretar possíveis penalizações. Considera-se isso um fato positivo, pois leva-se a crer que o fiscal realizará suas atividades com mais prudência, a fim de evitar futuros problemas.

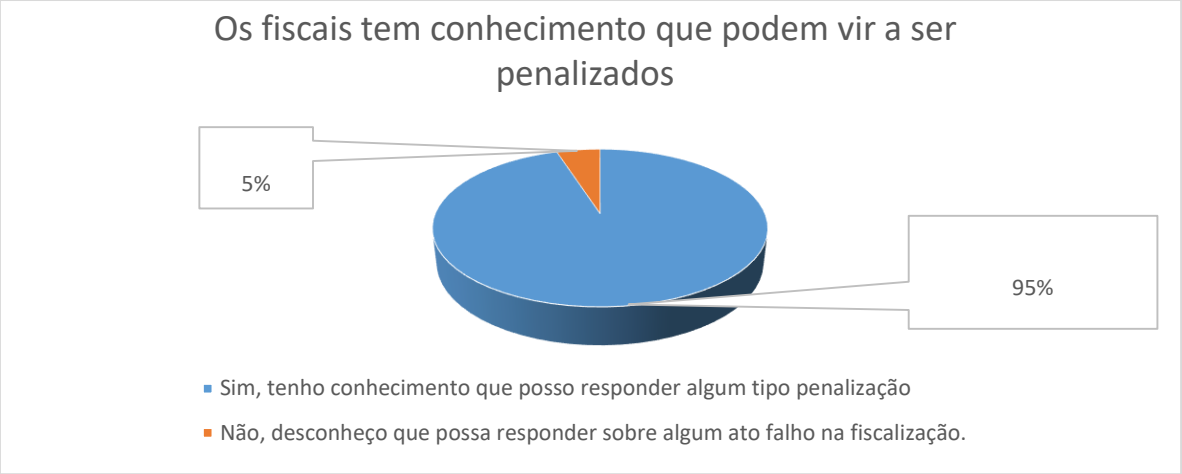

GRÁFICO 12: Os fiscais têm conhecimento das possíveis punições
Fonte: O autor

Posteriormente, foi indagado aos fiscais qual a maior dificuldade encontrada por eles na fiscalização (Gráfico 13). Para essa pergunta as opções foram a seguintes: Falta de tempo para se dedicar ao contrato; Falta de conhecimento da legislação existente; Não ter feito capacitação para assumir a função; Não possuo nenhuma dificuldade.

Apenas um fiscal nessa questão respondeu que não tinha nenhuma dificuldade. Todos os outros relataram ter dificuldades com a fiscalização, predominando a falta de tempo 37% e a falta de capacitação, também com 37%.

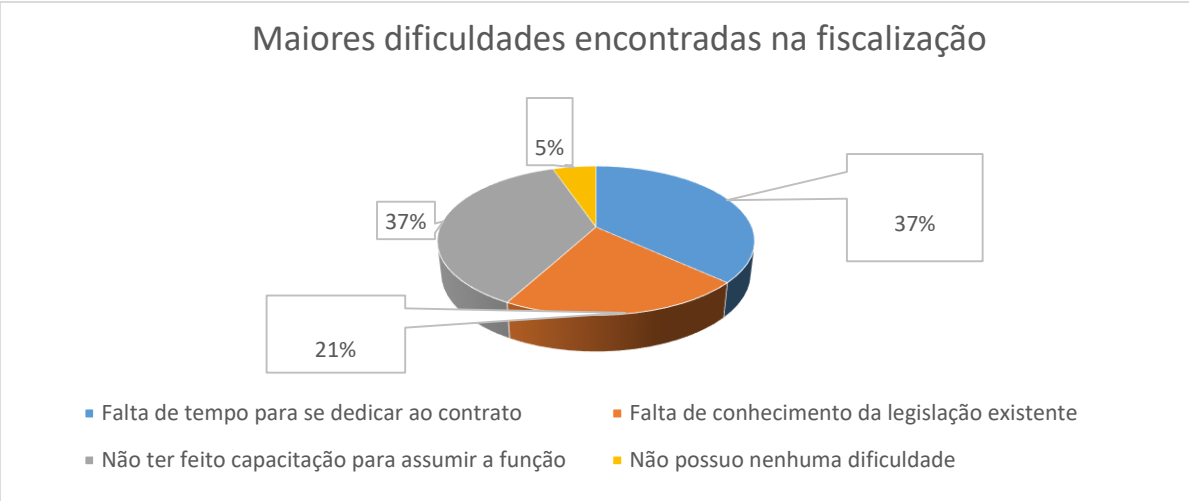

GRÁFICO 13: Maiores dificuldades encontradas nas fiscalizações
Fonte: O autor

Por fim, os fiscais foram solicitados a escrever considerações sobre o estudo, caso achassem pertinente. Alguns disponibilizaram-se a responder essa questão, entre eles, elencou-se as seguintes observações:

a) “Ótimo questionamento! Seria ótimo, se fosse colocado em prática sempre para os fiscais de contratos”.

b) “Seria interessante criar um setor que atuasse apenas militares específicos para trabalhar apenas com os contratos sem funções acumuladas. Pois é uma área que não deve ser negligenciada e nem tratada com desprezo pela administração da OM”.

c) “Não tive instrução alguma como era o processo de recebimento de crédito para o contrato que estava fiscalizando. Ficava rendido e correndo entre a fiscalização e o setor finanças para saber de algo, muitas vezes sem explicação completa ”.

d) “Devido às outras funções fazer uma fiscalização de um contrato se torna mais difícil tendo em vista que para ser bem realizada exige do fiscal uma atenção voltada para execução do serviço. Além disso a capacitação dos fiscais e substitutos é de fundamental importância, assim como reciclagem ao longo do ano”.

Estas considerações corroboram com a necessidade apresentada ao longo do trabalho, e a perspectiva apresentada pelos fiscais durante o questionário.

Com o intuito de complementar a pesquisa, também, foi realizada uma entrevista com o gestor de contratos do 1º BEC, que atualmente encontra-se lotado na SALC. A ele foram indagadas algumas questões que tinham como intuito verificar sua percepção sobre a gestão contratual do supracitado batalhão. Seguem a seguir os resultados obtidos com as respostas.

Primeiramente, foi solicitado algumas informações a fim de identificar o perfil do entrevistado. A ele foi pedido o nome-de-guerra, experiências profissionais relevantes e cursos e estágios inerentes à área de estudo dos contratos administrativos. Assim, o entrevistado em questão é ST Lindomar Silva dos Santos, integrante da SALC entre o período de 2003 a 2020. O mesmo afirmou possuir curso de Licitações e Contratos e Curso de Pregoeiro, ambos realizados pela ESAF no ano de 2011, além disso participou de um curso de Fiscal de Contratos na 10ªICFEx em 2015.

Observa-se a partir da resposta, que o sargento possui uma vasta experiência profissional na seção de aquisições e licitações, porém em relação aos cursos percebe-se uma certa desatualização, visto que houve mudanças

relevantes no que tange a matéria de gestão de contratos, principalmente com a publicação da IN 05 em 2017.

Posteriormente, foi questionado ao gestor se este acreditava que os fiscais ao serem designados tinham o preparo para desempenhar as novas funções, isto é, se os mesmos se apropriavam do assunto, lendo termos de referências, termo de contrato e as legislações pertinentes. Sobre este assunto foi pontuado pelo entrevistado que os fiscais geralmente ao serem nomeados fazem cursos ou estágios, visto que em todas as UASG existem simpósios de Administração.

Esta resposta não foi efetivamente ligada a pergunta, pois nesta queria-se saber o papel do fiscal ao ser designado para a função, e o entrevistado relatou o papel do batalhão. De qualquer forma, a resposta foi de encontro a percepção apontada pelos fiscais no questionário, onde 65% afirmaram que nunca foram submetidos a nenhum tipo de treinamento.

Acredita-se que devido ao grande número de fiscais nem todos podem participar dos simpósios, visto que demandam custos com diárias e deslocamento, além do afastamento das suas outras atribuições. Sugere-se ao batalhão que os militares selecionados a participarem desses treinamentos atuem como replicadores das informações no próprio batalhão, assim a informação seria repassada para todos com o menor custo possível.

Com o intuito de complementar a pergunta anterior, foi questionado ao entrevistado se este acreditava que o batalhão proporcionava essas atualizações, dando chance ao fiscal de participar de cursos e treinamentos. Sobre essa pergunta o gestor afirmou que sim, e essa atualizações eram realizadas através de cursos, estágios e simpósios administrativos.

Conforme dito, o entrevistado apresentou essa mesma percepção na resposta anterior, e como discutido anteriormente diverge da percepção da maioria dos fiscais. Apesar disso, os fiscais demonstraram no questionário (GRÁFICO 10), o quanto eles consideram relevante essas capacitações. Assim, entende-se que o batalhão deve pensar em estratégias para facilitar essa prática.

A nível de sugestão, existem diversos cursos gratuitos disponibilizados pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), Senado Federal, entre outros, que realizam essas capacitações on-line e sem custo de inscrição. Dessa forma, poder-se-ia proporcionar essas capacitações no próprio batalhão, em horários que pudessem ser compatíveis com as outras atribuições do militar.

A próxima pergunta tinha como intuito verificar a percepção do entrevistado sobre se uma fiscalização eficiente poderia contribuir para a boa gestão de recursos públicos, diminuindo gastos desnecessários para a Administração Pública. Sobre isso o gestor se limitou a responder que sim.

Infelizmente, o gestor não se aprofundou em sua resposta e apenas resumiu que considera importante para uma boa gerência dos recursos públicos, uma fiscalização eficaz. Todavia, ao longo do trabalho foi visto como algumas ações podem contribuir para o melhor uso do recurso, pois tanto uma fiscalização e gestão eficaz poderão impedir que os recursos sejam mal gerenciados.

A seguir foi questionado sobre as maiores dificuldades enfrentadas pelos fiscais dos contratos. Nessa questão procurou-se saber a percepção do gestor, que respondeu que entendia que a fiscalização de mais de um contrato e o acúmulo com outras atribuições eram os maiores problemas enfrentados.

As dificuldades relatadas pelo gestor, vão ao encontro das respostas apresentadas pelos fiscais no questionário, que também relataram o fato do acúmulo nas fiscalizações ser um problema. Essa questão deve ser considerada pelo comando do batalhão, pois como tratado na IN 05 de 2017 a quantidade de contratos é o importante marcador a ser considerado antes de designar um novo fiscal.

A pergunta seguinte teve a intenção de saber se o entrevistado considerava que a fiscalização no 1º BEC estava fluindo da melhor forma possível, ou se havia pontos a serem melhorados. Sobre isso, o mesmo ressaltou que era necessário diminuir o número de contratos por militar.

Mais uma vez o gestor tocou na questão do excesso de contratos, que segundo este é o maior problema enfrentado para uma fiscalização eficaz. Este dado realmente é alarmante, quando se observa que 65% dos fiscais entrevistados possuem mais de uma fiscalização. Olhando para esse dado isolado, imagina-se que os contratos acumulados por esses fiscais possam ter algumas falhas na fiscalização, visto que é uma crítica recorrente entre os fiscais e gestores.

Por fim, foi solicitado que o gestor pontuasse considerações sobre estudo a fim de acrescentar dados a pesquisa. Sobre essa questão o mesmo sugeriu a criação de uma comissão para fiscalizar os contratos, semelhante a comissão de exame de pagamento.

O gestor fez uma consideração o que no seu entender ajudaria a fiscalização, que seria a criação de uma comissão que trabalhasse apenas em prol dos contratos,

ficando livres de outras atribuições do batalhão. A exemplo, citou a seção que examina pagamento, que trabalha exclusivamente com a execução financeira. Todavia, cabe lembrar, que em algumas fiscalizações é importante que o fiscal possua conhecimento técnico, à exemplo os contratos de obras.

Dessa forma, acredita-se que seria inviável retirar os engenheiros de suas funções primordiais para compor uma comissão específica, bem como outros militares que desempenham funções chaves.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por finalidade principal analisar como uma fiscalização de contratos eficientes poderia contribuir para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito do 1° Batalhão de Engenharia de Construção. Para isso, incialmente foi realizada uma revisão bibliográfica a fim de encontrar a percepção de autores sobre a temática, além de entender sobre as legislações que norteiam esse assunto.

A revisão à literatura permitiu perceber o quanto o processo de fiscalização é importante para a Administração Pública, principalmente visando coibir erros. Os autores estudados foram unânimes quando ressaltaram a importância da figura do fiscal de contratos nesse processo, traçando este como fundamental para o sucesso da fiscalização.

Além disso, foi possível observar como as legislações existentes valorizaram o atributo da fiscalização, incluindo novos relatórios e funções ao ato de fiscalizar. Dessa forma, por meio da pesquisa realizada, foi trilhado um caminho para responder os objetivos específicos, para a partir de então chegar a uma conclusão sobre objetivo principal do trabalho.

Assim, o primeiro objetivo específico tinha como intuito compreender o processo de fiscalização de contratos administrativos no 1º Batalhão de Engenharia de Construção. Para isso, inicialmente, foi solicitado ao comando do batalhão informações sobre a situação dos contratos vigentes (Quadro 1), a partir daí teve-se uma noção do montante despendido do 1º BEC. Posteriormente, foi solicitado aos fiscais responderem algumas perguntas para entender a dinâmica de fiscalização.

A partir das respostas, **concluiu-se** que o processo de fiscalização do 1º BEC possui algumas dificuldades e precisa de aprimoramento para o tornar mais eficiente. Essa perspectiva foi observada pois o batalhão possui uma grande quantidade de

contratos com altos valores, o que torna o processo ainda mais complicado, devido a especificidade de cada um.

Além disso, foi observado que a maioria dos fiscais possui pouco tempo de fiscalização, bem como excesso de contratos, que como relatado ao longo da pesquisa não é a situação ideal. Outro ponto que fez chegar a esta conclusão foi o fato da escassez de treinamentos, algo que deve ser revisto pelo batalhão, pois é primordial para o bom andamento dos processos os atores estarem atualizados.

O segundo objetivo tinha a intenção de identificar as dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contratos. Ao longo do questionário e da entrevista foram relatadas alguns desses obstáculos. A falta de treinamento foi um fator preponderante apontado pelos fiscais, que relataram em sua maioria nunca ter tido acesso a nenhum tipo de curso ao assumir a fiscalização. Todavia, observou-se que o gestor dos contratos não corrobora com essa perspectiva.

Outro aspecto exposto pelos participantes foi a dificuldade em conciliar as atribuições de fiscal com as demais funções do batalhão. Esse excesso de trabalho foi confirmado, também, quando os mesmos afirmaram (em sua maioria) não ter tempo para acompanhar as atualizações das legislações, algo preocupante devido as constantes mudanças que os contratos são submetidos.

Essas dificuldades relatadas pelos fiscais vão ao encontro da opinião do gestor de contratos, que além dessas, citou também o grande número de fiscalização que cada militar é submetido, algo observado quando 65% dos entrevistados afirmaram fiscalizar mais de um contrato (Gráfico 5).

O último objetivo específico tinha como finalidade propor alternativas para melhorar a fiscalização contratual no 1º Batalhão de Engenharia de Construção. A partir da elaboração da pesquisa algumas sugestões foram observadas. Acredita-se que a dificuldade relatada pelos fiscais sobre a falta de treinamento, ocorre entre outros motivos, devido às restrições orçamentárias do batalhão, algo que poderia ser melhorado, caso houvesse um militar que fosse disponibilizado para participar de cursos e este atuasse como replicador das informações para os demais.

Além disso, outras formas que poderiam ajudar a sanar o problema seria convidar um militar capacitado de outros batalhões, para treinar o maior número de pessoas no 1º BEC, bem como investir em capacitações a distância, o que evitaria gastos com diárias e deslocamentos.

Outra forma que poderia tornar as fiscalizações mais eficientes, seria uma melhor distribuição entre os contratos, levando em consideração a atribuição já desempenhada pelo militar dentro do batalhão, isso facilitaria para o militar mais tempo dedicado ao contrato fiscalizado, e evitaria sobrecarga de trabalho.

Como sugestão de melhoria o 1º BEC poderia desenvolver um fluxograma a ser seguido pela equipe de fiscalização, isso ajudaria a tornar o procedimento padrão e atualizado com as legislações mais recentes, e evitaria erros que são cometidos corriqueiramente pelos fiscais.

Diante do exposto, buscando responder à questão de pesquisa, **concluiu-se** que a fiscalização contratual no 1º BEC ainda carece de algumas modificações para se tornar mais eficiente. Entende-se que a partir de algumas mudanças pontuais, a fiscalização se tornará um processo mais fácil, seguro e confiável que poderá evitar desperdício de recursos, pois teremos fiscais mais aptos, treinados e atualizados. Desta forma, imprescindível é implementar mudanças que possam diminuir os riscos de erros, para assim melhorar a gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e Contratos administrativos: Teoria e Jurisprudência.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547165/licitacoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 de jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03leis> Acesso em 03.mar.2020.

_____. Instrução Normativa n°5. **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 República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de mai. de 2017. Disponívelem:<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=26/05/2017&pagina=90 **>.** Acesso em: 03 mar.2020.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n° 331. Disponível em:< http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 23 abr. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 4ed., janeiro, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>. Acesso em: 22 abril 2020.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em:<http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 04 mar. 2020.

Exército Brasileiro. **Manual Fiscal do Contrato**. Disponível em: <http://www.12icfex.eb.mil.br/images/pdf/Manual_fiscal_de_contratos.pdf> Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. **Guia da Seção de Aquisição, Licitações e Contratos**. Disponível em: < https://ensino.3icfex.eb.mil.br/ > Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. **Informações Institucionais,** 2020. Disponível em:<http: ://www.eb.mil.br/missao > Acesso em: 04 mar. 2020.

ENAP. **Gestão e Fiscalização de Contratos**, 2020. Disponível em: < https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/340/>. Acesso: 26 ago. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/.1993**. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e Contratos administrativos. **Revista de Direito**

Administrativo. Rio de Janeiro, v. 105, p. 14 – 34, 1971. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35800>. Acesso em: 04 mar. 2020.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo Dos Fatores Relacionados Ao Desempenho Da Fiscalização De Contratos Administrativos No Ifnmg – Campus Montes Claros**. Disponível:<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24665/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20ALINE%20FONSECA%20MOTA.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia Científica**: um manual para a realização de pesquisas em administração. Catalão: UFG, 2011. 72 p. Disponível em:<https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica__Prof_Maxwell.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

REK, Marcos. Os modelos de Administração Pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa Brasileira. **Revista Âmbito Jurídico**. Rio de Janeiro, v. 124, mai. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-modelos-de-administracao-publica-e-reflexos-a-qualidade-na-gestao-administrativa-brasileira/>. Acesso em: 02 mar. 2020.

SANTANA, J.E.; CAMARÃO, T. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.** Editora Fórum**,** Belo Horizonte, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. 2014. 85 f. Dissertação (Mestrado) - Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

VIEIRA, André Luís. Fiscalização de Contratos Administrativos: síntese e contexto. Revista Direito do Estado, Salvador. Acesso em: 05.mar.2020.

ANEXO A – SOLUÇÃO PRÁTICA

Ao longo do trabalho foi discutido os limites para uma gestão de contratos mais eficaz. Foi apresentado o a luz da literatura alguns entraves, bem como a visão dos fiscais e gestor de contratos do 1º BEC. A partir daí algumas considerações foram observadas com intuito de atingir o objetivo central dessa pesquisa. A seguir, foi elaborado um quadro resumo com essas soluções práticas que podem auxiliar o 1º BEC, bem como outros batalhões, conforme proposto na justificativa do trabalho.

Sugestão	**Responsável pela Execução**
Participação em cursos à distância pelos fiscais e gestores, oferecidos gratuitamente por instituições de ensino, como a Escola de Administração Fazendária, Escola Nacional de Administração Pública (Adendo A), entre outros. Poder-se-ia criar uma equipe fixa para participar destes treinamentos, com fiscais, gestores de contrato da sede e o S4 como gestor das obras.	Fiscais , Gestores de contrato da sede e S4 com apoio do Comandante.
Escolher um militar para participar de treinamentos contínuos, com a finalidade deste atuar como replicador da informação para os demais fiscais. Desta forma, economiza-se recursos com diárias e passagens para vários militares.	Comandante do Batalhão.
Realizar cursos *in company,* feitos por empresa privadas, no entanto realizado dentro do próprio batalhão. Dessa forma, treina-se o maior número de pessoas com menos recursos.	Comandante do Batalhão.
Criar cadernos de instruções, atualizados com as legislações mais	Gestores de Contrato.

recentes, a fim de facilitar o trabalho dos fiscais e evitar possíveis erros.	
Nomear apenas um contrato para cada militar.	Gestores de Contrato.
Aumentar a quantidade de cursos ofertados pela ICEFx, a fim de capacitar um maior o número de militares.	Grupamento de engenharia e ICFEx – Seção de Apoio Técnico e Treinamento.

Como sugestão segue, abaixo, um passo a passo para facilitar o processo de fiscalização.

Procedimento a Verificar	Sim	Não
A nota fiscal corresponde com o valor e o material empenhado?		
O contrato está dentro do período de vigência?		
Os bens ou serviços foram devidamente entregues?		
Consta a Certidão Conjunta Quanto à Dívida Ativa da União e Débitos de Tributos e Contribuições Federais?		
Consta a Certidão Conjunta Quanto a Dívida Ativa do Estado e Tributos Estaduais?		
Consta a Certidão Negativa de Débitos para com a Fazenda Municipal?		
Consta certidão do simples nacional?		
O empresa contratada entregou a garantia contratual?		
A contratada atendeu todas as exigências contidas nos termos contratuais ?		

APÊNDICE A

	ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS **SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

QUESTIONÁRIO

O presente instrumento é parte integrante da especialização em Ciências Militares do Cap Eng James Bonfim de Paula, cujo o tema é **A Fiscalização dos Contratos no Âmbito do 1º Batalhão de Engenharia de Construção**. Pretende-se, através da compilação dos dados coletados, analisar como uma fiscalização de contratos eficientes poderá contribuir para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito do 1° Batalhão de Engenharia de Construção.

A fim de conhecer as necessidades dos militares, o senhor foi selecionado, dentro de um amplo universo, para responder as perguntas deste questionário. Solicito-vos a gentileza de respondê-lo o mais completamente possível.

A experiência profissional do senhor irá contribuir sobremaneira para a pesquisa, colaborando nos estudos referentes aos contratos administrativos do 1º Batalhão de Engenharia de Construção. Será muito importante, ainda, que o senhor complemente, quando assim o desejar, suas opiniões a respeito do tema e do problema.

Desde já agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para esclarecimentos através dos seguintes contatos:

James Bonfim de Paula (Capitão de Engenharia – AMAN 2011)
Celular: (85) 99807-7868
E-mail: jb.xingux@gmail.com

IDENTIFICAÇÃO

1. Qual sua idade?

_____

2. Qual seu grau de escolaridade?
( ) Ensino Médio
( ) Ensino Técnico
( ) Ensino Superior
( ) Pós-Graduado

3. Qual seu tempo de serviço?

_____

PERCEPÇÃO DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

4. A função de fiscal contratual é de extrema relevância para o bom andamento dos contratos administrativo. Dessa forma a quanto tempo o senhor exerce a função de fiscal e/ ou fiscal substituto no 1º Batalhão de Engenharia de Construção?
( ) Menos de 6 meses
( ) No mínimo 1 ano
( ) Mais de 1 ano

5. A IN 05/2017 apresenta no seu texto que uma das premissas para bom andamento dos contratos administrativos é a quantidade de contratos fiscalizado pelos servidores/militares. Dito isso, quantos contratos o senhor fiscaliza, seja como titular ou substituto, no momento?

( ) 1 contrato
( ) 2 contratos.
( ) 3 contratos
( ) Mais de 3 contratos

6. A doutrina explica que é de extrema importância a capacitação do servidor para fiscalizar um contrato, inclusive a própria IN 05/2017 traz que a Administração tem a obrigação promover esta capacitação ao fiscal designado. Assim, antes de ser fiscal de contrato o senhor foi submetido a algum treinamento ou curso que auxiliou na nova função?

( ) Sim. Tive acesso a curso quando iniciei a fiscalização, porém não houve reciclagem desse curso.
( ) Sim. Tive acesso quando iniciei a fiscalização e sempre estou participando de treinamentos seja de forma on-line ou presencial para me atualizar.
( ) Não. Nunca participei de nenhum treinamento voltado para fiscalização do contrato que eu atuo.

7. A doutrina explica que é relevante que os fiscais tenham familiaridade com os objetos dos contratos que irão fiscalizar. A exemplo, os fiscais de obras deverão para melhor execução contratual possuir graduação nos cursos de engenhara ou afins. O senhor possui conhecimento técnico para assumir a função de fiscal contratual?

( ) Sim. Minha escolaridade é compatível com os contratos que atuo como fiscal.
( ) Não. Minha formação não tem semelhança com o objeto dos contratos que fiscalizo.

8. O acompanhamento da fiscalização contratual soma-se com as obrigações que o militar possui, ou seja, além dessas inerentes ao posto/graduação surgem novas tarefas quando se é designado a função de fiscal de contrato. Dito isso, é relevante para o estudo saber se no dia a dia é difícil conciliar as atribuições de fiscal com as demais atribuições do batalhão?

( ) Sim. Devido a inúmeras funções que batalhão exige, fica difícil conciliar todas as atribuições, ficando por vezes sobrecarregado.
( ) Não. Consigo exercer plenamente todas as minhas funções.

9. Levando em consideração a relevância de se atualizar constantemente sobre os contratos administrativos, a fim de evitar possíveis erros este estudo gostaria de saber se: o senhor possui conhecimento das legislações existente que orientam sobre gestão e fiscalização contratual como a IN 05/2017?

( ) Sim. Sempre busco me atualizar, e acompanho as novas legislações que são publicadas.
( ) Não. Devido ao excesso de trabalho fica difícil acompanhar de forma tempestiva novas atualizações.

10. Conforme falado é essencial a capacitação do militar para o bom andamento dos contratos. Dito isso, o senhor acha necessário investir em cursos de capacitação para se atualizar sobre as novas exigências dos contratos?

( ) Sim. É de extrema importância.
( ) Não acho relevante.

11. Como fiscal, o senhor considera que tem a capacidade para exercer suas funções plenamente?

( ) Sim, considero-me apto.
( ) Sim, porém não conheço toda a legislação.
( ) Não. Considero que não está ao meu alcance.

12. Sabe-se que em alguns casos a administração responde solidariamente por erro na execução contratual. Como fiscal o senhor considera que pode ser penalizado por algum ato falho na fiscalização?

( ) Sim, tenho conhecimento que posso responder algum tipo penalização.
( ) Não, desconheço que possa responder sobre algum ato falho na fiscalização.

13. Foi visto, através de estudos realizados anteriormente, que existe muitas dificuldades que são enfrentadas pelos fiscais de contratos. Assim, qual a maior dificuldade encontrada na fiscalização? (Assinale quantas alternativas achar necessário)

( ) Falta de tempo para se dedicar ao contrato.
( ) Falta de conhecimento da legislação existente.
( ) Não ter feito capacitação para assumir a função.
( ) Não possuo nenhuma dificuldade.

FECHAMENTO

14. O Sr. gostaria de acrescentar alguma consideração sobre o presente estudo?

_____
_____
_____
_____
_____

Obrigado pela participação.

APÊNDICE B

	ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS **SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

ENTREVISTA COM ESPECIALISTA

O presente instrumento é parte integrante da especialização em Ciências Militares do Cap Eng James Bonfim de Paula, cujo o tema é **A Fiscalização dos Contratos no Âmbito do 1º Batalhão de Engenharia de Construção**. Pretende-se, através da compilação dos dados coletados, analisar como uma fiscalização de contratos eficientes poderá contribuir para a boa gestão dos recursos públicos no âmbito do 1° Batalhão de Engenharia de Construção.

A fim de conhecer as necessidades operacionais dos militares, o senhor foi selecionado, dentro de um amplo universo, para responder as perguntas desta entrevista. Solicito-vos a gentileza de respondê-la o mais completamente possível.

A experiência profissional do senhor irá contribuir sobremaneira para a pesquisa, colaborando nos estudos referentes aos contratos administrativos do 1º Batalhão de Engenharia de Construção. Será muito importante, ainda, que o senhor complemente, quando assim o desejar, suas opiniões a respeito do tema e do problema.

Desde já agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para esclarecimentos através dos seguintes contatos:

James Bonfim de Paula (Capitão de Engenharia – AMAN 2011)
Celular: (85) 99807-7868
E-mail: jb.xingux@gmail.com

IDENTIFICAÇÃO

1. Posto/graduação e Nome-de-guerra, Experiências Profissionais relevantes, Cursos e Estágios inerentes à área de estudo dos contratos administrativos.

_____
_____

QUESTIONAMENTOS

2. A gestão contratual envolve uma série fatores que são determinantes para a eficiência dos contratos. Entre eles, a ICFEx cita que os fiscais tenham conhecimento das suas responsabilidades e de como eles, efetivamente, irão desempenhar a missão. Dito isso, o senhor acredita que os fiscais ao serem designados tem o preparo para desempenhar suas novas funções, isto é, se apropriam do assunto, lendo termos de referências, o termo de contrato e as legislações pertinentes?

_____
_____

3. Ainda sobre o preparo para a fiscalização, a doutrina explica que é necessário que estes fiscais sejam submetidos a treinamentos, a fim de facilitar o processo de fiscalização. O Sr. acredita que o batalhão proporciona essas atualizações, dando chance ao fiscal a participar de cursos e treinamentos?

_____
_____
_____
_____

4. O senhor considera que uma fiscalização eficiente poderá contribuir para a boa gestão de recursos públicos, diminuindo gastos desnecessários para a Administração Pública?

_____
_____
_____
_____

5. Cite as maiores dificuldades enfrentadas pelos fiscais dos contratos?

_____
_____
_____
_____

6. O senhor considera que a fiscalização no 1º BEC está fluindo da melhor forma possível, ou há pontos que possam ser melhorados? Se sim, cite esses pontos?

_____
_____
_____
_____

7. O Sr. tem alguma consideração a fazer sobre estudo, que possa acrescentar a pesquisa?

_____
_____
_____
_____

Obrigado pela participação

ADENDO A

Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

A Distância

Carga Horária

Curso transmitido pela Internet com 14 horas de transmissão ao vivo e 14 horas de atividades, assíncronas, na plataforma Google Sala de Aula.

Público Alvo

Servidores públicos em geral que atuam ou atuarão na área.

Objetivos de Aprendizagem

Formalizar o contrato administrativo de acordo com as normas aplicáveis; Promover as alterações contratuais necessárias dentro dos limites fixados em lei; Manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato ou reequilibrá-lo, conforme o caso; Identificar a conveniência ou obrigação de rescindir ou anular o contrato administrativo; Aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato; Realizar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva do contrato administrativo; Adotar procedimentos preventivos para evitar a responsabilidade subsidiária da Administração em face da Súmula 331/TST.

Metodologia

Exposição dialogada, leitura dirigida e exercícios práticos.

Principais Tópicos

Conhecer os elementos essenciais do contrato administrativo; Analisar as alterações contratuais; Conhecer e aplicar as técnicas de fiscalização de contratos; Diferenciar os papeis do gestor e fiscal de contrato; Aplicar penalidades.

Acesso: https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/340/