

A EXISTÊNCIA DA SEÇÃO DE AQUISIÇÕES, LICITAÇÕES E CONTRATOS E SEUS IMPACTOS PARA A EFICIÊNCIA E SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO.

Wagner Luiz Vigiani¹
Selma Maria da Silva Andrade²

RESUMO

O presente trabalho investigou se o atual modelo adotado pela maioria das Unidades Gestoras do Exército, no qual as atividades de aquisições, licitações e contratos na maioria das vezes é concentrada em uma única Seção, contribui para a princípio da eficiência administrativa. Objetivou também mostrar as consequências desse padrão de gestão para o controle interno. A metodologia utilizada foi a de pesquisa aplicada, realizada por meio da abordagem qualitativa realizada a partir do procedimento técnico bibliográfica, que relacionou o problema da pesquisa com os modelos teóricos conseguintes da Lei 8.666/96, bem como de livros, artigos científicos, periódicos e revistas. Com relação a eficiência, foram levantadas as principais tarefas que devem ser executadas pela seção para a concretização dos processos. Descreveu-se ainda o ambiente jurídico que os agentes enfrentam na sua rotina diária. Sob a óptica do controle interno procurando analisar se a concentração das atividades atende as normas de controle interno do governo federal e, ainda, manifestar os efeitos para segregação de função. Diante disso, conclui-se que a divisão da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos corrobora melhorias no âmbito da eficiência da administração, assim como possibilita o atendimento às Normas de Controle Interno do Governo Federal.

Palavras-chave: Aquisições, licitações, contratos, eficiência, segregação.

ABSTRACT

The present work investigated the current model adopted by most of the Army's Management Units, in which procurement, bidding and contracting activities are most often concentrated in a single Section, which contributes to the principle of administrative efficiency. It also aimed to show the consequences of this management pattern for internal control. The methodology used was that of applied research, carried out through the qualitative approach carried out from the technical bibliographic procedure, which related the research problem with the theoretical models of Law 8.666 / 96, as well as books, scientific articles, periodicals and magazines. With regard to efficiency, the main tasks that must be performed by the section to carry out the processes were raised. The legal environment that agents face in their daily routine was also described. From the perspective of internal control, seeking to analyze whether the concentration of activities meets the internal control rules of the federal government and, also, to manifest the effects for segregation of function. Therefore, it is concluded that the division of the Acquisitions, Tenders and Contracts Section corroborates improvements in the scope of management efficiency, as well as enabling compliance with the Federal Government's Internal Control Standards.

Keywords: Acquisitions, tenders, contracts, efficiency, segregation.

¹ Tenente Coronel do Exército Brasileiro - Aluno do Curso de Pós-Graduação de Gestão em Administração Pública. Uniasselvi. Email: wvigiani@gmail.com

² Profª Me. Uniasselvi. E-mail: eadselmaandrade@gmail.com

INTRODUÇÃO

A administração pública é formada por órgãos, agentes públicos e serviços instituídos pelo Estado. A sua finalidade é entregar produtos de qualidade a população, no intuito de atender as suas necessidades em áreas como saúde, educação, segurança pública, dentre outras.

Para que se possa atingir a qualidade é preciso observar um dos princípios da Administração Pública que é a eficiência. A eficiência foi incluída na Constituição Federal Brasileira de 1988 e a partir de então o Art. 37 a define como um dos princípios a serem seguidos:

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

A eficiência deve ser a norteadora dos processos de modo que os mesmos ocorram dentro da legalidade, com maior celeridade, de maneira mais econômica, com mais assertividade, catalisando desta forma o bom emprego do dinheiro público.

"O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros" (MEIRELLES, 2009, p.98).

Diante de um cenário onde existe um excesso de legislação e com processos extremamente burocráticos, adotar medidas que corroborem para a divisão das funções é essencial para buscar a eficiência, além de contribuir para a segregação de funções.

A segregação de funções é outro fundamento importante e conforme o Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização. Esta é uma importante ferramenta para evitar condutas tendenciosas, favorecimento de interesses, ganho na eficiência e alívio da carga de estresse do agente público.

E com o foco nestes dois fundamentos, eficiência e segregação de funções, que este trabalho foi realizado. A fim de atingir as metas estabelecidas, o objetivo geral do presente artigo é investigar os impactos da concentração das atividades de aquisições, licitações e contratos em uma única Seção. Subsidiários a este, têm-se os seguintes objetivos específicos: apresentar as funções relacionadas às atividades de aquisições, licitações e contratos; interpretar os efeitos do ambiente jurídico para o desenvolvimento destas atividades; e verificar, sob a luz da legislação vigente, se a fusão das funções de aquisições, licitações e contratos atende aos princípios da segregação de funções.

A justificativa para o trabalho surge da inquietação do pesquisador que vivencia na prática há mais de 20 anos de atuação na administração pública situações que burocratizam os processos de aquisição para o EB, deste modo emerge o seguinte questionamento: A concentração das atividades de aquisições, licitações e contratos em uma única Seção contribui para os princípios da eficiência administrativa e da segregação de funções?

Quanto a metodologia, se faz necessário apropriar-se da pesquisa aplicada uma vez que se adequa ao objeto deste trabalho, pois conforme Silveira e Córdoba (2009) é capaz de “gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista” corrobora com a definição Thiollent (2009) ao dizer que converge em dificuldades existentes nos processos de trabalho de uma entidade, com a finalidade de analisar e descrever inconformidades e propor resoluções. Quanto à abordagem, a pesquisa classifica-se como qualitativa, já que os dados não foram quantificados, mas sim interpretados. Segundo Neves (1996), essa abordagem é “um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados” desta forma analisamos se a concentração das atividades de aquisições, licitações e contratos em uma única seção contribui para o princípio da segregação das funções.

A pesquisa é do tipo bibliográfica, pois tem por objetivo descrever a relação existente entre o problema de pesquisa e os modelos teóricos levantados a partir da Lei 8.666, além de livros, artigos científicos, periódicos e revistas

Do ponto de vista dos objetivos, a presente pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva. De acordo com Zikmund (2000), a pesquisa exploratória consiste inicialmente em diagnóstico de situações, exploração de alternativas ou descobertas de novas ideias, constituindo o primeiro estágio da pesquisa científica. Quanto à pesquisa descritiva tem como

características o registro, a análise e a correlação de fatos ou fenômenos, verificando sua frequência já a pesquisa descritiva pode assumir a forma de estudos descritivos, pesquisas de opinião, estudo de caso e por fim pesquisa documental que foi utilizada nesse trabalho.

2 AQUISIÇÕES

O termo “aquisição” é definido como “ato, processo ou efeito de adquirir, de tomar posse de algo” (AQUISIÇÃO, 2020), mas para a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, este é um ato bem mais complexo. Ele consiste numa tarefa com vários processos a serem analisados, verificados e executados.

O documento formal que inicia esta tarefa é o Documento Interno do Exército (DIEx) Requisitório, que após ser analisado e autorizado pela autoridade competente irá culminar na elaboração do empenho. Atrás desse fluxograma simplista, se esconde um processo extremamente burocrático e com vários aspectos a serem observados e que caso não sejam observados pode trazer grandes dores de cabeça aos responsáveis.

O DIEx Requisitório deve conter as seguintes informações: a modalidade da contratação; quem é o requisitante; o objeto, a quantidade, os valores unitários e totais da compra; a finalidade; quem é o fornecedor; qual o recurso disponível para atender a demanda; a autorização do Fiscal Administrativo, que é o responsável pelo patrimônio, e do Ordenador de Despesas.

Após a análise de todos os dados e autorizado pelo Fiscal Administrativo e pelo Ordenador de Despesas o DIEx Requisitório será empenhado. De acordo com o Art. 58 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Enquanto o DIEx Requisitório representa a necessidade do Setor Requisitante, o empenho caracteriza a primeira etapa da despesa. De acordo com o Portal da Transparência despesa pública é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos.

A Lei 4.320 dividiu as despesas previstas no orçamento público em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Segundo o Portal da Transparência:

O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que foi planejado.

Já a liquidação é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado.

Por fim, se estiver tudo certo com as fases anteriores, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado.

O documento que caracteriza a primeira fase é a nota de empenho, sendo a sua elaboração de responsabilidade da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos. De acordo o Art. 61 da Lei 4.520:

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

A análise deste documento é de suma importância, pois ele é primeiro documento contábil. São vários os aspectos a serem analisados e as Normas para Prestação de Contas dos Recursos Utilizados pelas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro, EB90-N-08.002, Portaria nº 40 da Secretaria de Economia e Finanças do Exército, de 2 de maio de 2019, em seu Anexo 2 estabelece um roteiro detalhado.

Antes mesmo da emissão cabe a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos a emissão dos documentos que comprovem a regularidade fiscal e trabalhista da contratada, a fim de cumprir o disposto no Art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

(Revogado)

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII- A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

Estando a contratada com sua situação fiscal e trabalhista regularizada, cabe a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos a elaboração da nota de empenho, o despacho do Ordenador de Despesas e o envio para o Almoxarifado, encerrando deste modo a sua participação na fase da aquisição.

Não é o objetivo deste artigo discorrer detalhadamente como é feito a elaboração da nota de empenho no sistema e nem os aspectos a serem observados em cada campo, mas para os que quiserem se aprofundar no assunto podem acessar o manual de emissão de notas de empenho do Portal de Compras do Governo Federal, através do site web, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição.

2 LICITAÇÕES

Outra atividade de extrema complexidade desenvolvida pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos é a licitação.

A licitação é a forma legal que a Administração Pública direta e indireta dispõe para fazer suas compras e facilitar aquisições e contratações, conforme disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, ressalvados os casos especificados na legislação, regulamentados posteriormente por lei específica, que é a Lei nº 8.666/93:

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

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

Conforme o regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 3º, a licitação tem por finalidade garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Ainda segundo o artigo 3º lei supracitada, a licitação é um procedimento instaurado pela Administração Pública (direta ou indireta) que visa obter a proposta mais vantajosa para realização de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Cabe-se dizer que o excesso de formalismo e a extensa normatização tornou o processo licitatório uma atividade excessivamente burocrática, morosa, desgastante e confusa. Além da Lei 8.666, existem uma enorme quantidade de normas complementares, tais como: decretos, orientações normativas, instruções normativas específicas, decisões reiteradas dos tribunais, em especial da Corte de Contas da União, que devem subsidiar os certames licitatórios.

Além das dificuldades citadas anteriormente, o que se percebe a partir da prática de licitações é que a lei subsidiária se preocupou tão somente em legislar e pouco observou os aspectos práticos e didáticos atinentes à execução do processo, tendo em vista que não segue uma sequência lógica dos documentos que deverão compor o processo e nem determina de maneira clara a sucessão de procedimentos a serem seguidos. Tal especificidade se encontra apenas no Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que define no Artigo 8º a documentação que compõem a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica. Nota-se que tal inobservância se aplica ainda para demais modalidades, que estão previstas no Art. 22

da Lei nº 8.666/1993, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada modalidade possui suas particularidades e aplicações específicas, sendo que carecem de um instrumento que oriente a correta execução, no intuito de homogeneizar os processos licitatórios no âmbito governo federal. O que se percebe, então, é que o legislador não estabelece de maneira clara e didática os documentos que devem compor cada tipo de processo e nem como se dará a sucessão de acontecimentos, existindo, portanto, certa interpretação do agente executor.

Por outro lado, existem os diferentes tipos de objeto, por exemplo: o procedimento para aquisição de um determinado material é diferente da contratação de um serviço. E dentro da categoria material as normas mudam a depender do tipo de material (materiais comuns, materiais de informática, material de construção, dentre outros). E o mesmo acontece com a contratação de serviços (serviços comuns, serviços continuados, serviços com prestação de material, serviços de contratações de mão de obra exclusiva, serviços de engenharia x serviço de manutenção de bens imóveis, serviços de tecnologia da informação).

Não é o objetivo deste artigo demonstrar detalhadamente como se dá a execução dos processos licitatórios e as suas peculiaridades. Apesar da discussão acerca desta matéria extrapolar os limites definidos para o presente artigo, vale-se dizer que a Advocacia Geral da União disponibiliza modelos de minutas de editais, contratos e outros instrumentos que constituem as licitações, no intuito de facilitar a realização destes processos, se valendo de suas atribuições garantidas pelo Artigo 131 da Constituição Federal de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

3 CONTRATOS

De acordo com o Art. 2 parágrafo único da Lei 8.666/1993, definição de contrato administrativo é a seguinte:

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

Após a homologação da licitação, existem casos previsto na Lei 8.666/1993, que a celebração de um contrato é indispensável e nesse ponto já inicia as dúvidas do agente administrativo. Segundo o Art. 62 da Lei 8.666/1993:

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

A regra, portanto, é a utilização dos contratos para as aquisições dos produtos ou contratação dos serviços, sendo a exceção estabelecida com base no valor das atividades. Assim, caso a contratação não atinja o valor da modalidade tomada de preço, é possível a substituição do contrato por outro instrumento previsto na lei.

Há, no entanto, situações em que o valor deixa de ser o elemento relevante para a relativização do uso dos contratos. É o caso do Art. 62, § 4º, que cita alguns casos em que o termo de contrato é dispensável:

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

Não é possível dispensar o contrato quando: independentemente do valor, o ajuste implicar obrigação futura, inclusive assistência técnica; a contratação for de valor superior ao convite e o objeto não for para entrega imediata e integral. Com base no art. 62, § 4º, não há que se falar, portanto, em limitação de valor. Surge, assim, dois elementos que se tornam relevantes nesta situação: obrigações futuras e entrega imediata.

Outro fator de relevância é a assinatura do contrato. Nela o agente administrativo da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos tem vários aspectos formais a serem seguidos, sob pena de responsabilidade de não os cumprir. De acordo com o Art. 64 da Lei 8.666/1993:

Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

§ 1o O prazo de convocação poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pela parte durante o seu transcurso e desde que ocorra motivo justificado aceito pela Administração.

§ 2o É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.

§ 3o Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos.

Existem casos ainda que é exigida a garantia para a prestação de determinado serviço ou o fornecimento de algum material, cabendo ao agente da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos a sua cobrança, sob pena de responsabilidade em caso de negligência em que o instrumento convocatório exija a garantia. De acordo com Art. 56 da Lei 8.666/1993:

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

§ 1o Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2o A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3o deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3o Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4o A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 5o Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.

Não basta a assinatura do termo de contrato, para a sua eficácia, faz-se necessário a sua publicação no Diário Oficial da União, sendo de responsabilidade da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, sob pena de invalidar a contratação caso não a proceda. De acordo com o Art. 61 parágrafo único da Lei 8.666/1993:

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

A disposição legal prevê a necessidade de controle efetivo e rigoroso, objetivando a perfeita execução do contrato. O Art. 67 da Lei 8.666/1993 prevê que os contratos sejam acompanhados e fiscalizados. Cabe ainda a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos providenciar a designação dos agentes que exercerão a função de fiscais de contrato, juntamente com as suas respectivas atribuições:

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

Outra incumbência de vital importância efetuada pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos e a gestão dos contratos administrativos. Segundo o Art. 10 do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, cria a função de gestor de contrato:

Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:
I - aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;
II - verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e

III - prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto.

Ainda sobre a gestão de contratos, a Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, cita no Art. 39 as atribuições, que atualmente são exercidas pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos. Já o Art. 40, da referida Instrução Normativa, dispõe todas as atividades do contrato sobre gerência do gestor de contratos, que equivale ao Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos nas Unidades Gestoras do Exército que adotam a centralização de todas essas atividades em uma única Seção:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

Cabe ainda ao gestor do contrato, no caso a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, segundo inciso II Art. 50 da referida Instrução Normativa:

Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei n.º 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas seguintes diretrizes:

I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos:

a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e

b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo;

II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:

a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;

b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e

c) comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

A liquidação da nota fiscal pelo gestor do contrato, mesmo que após emitido o relatório circunstanciado do fiscal, fere o princípio das normas de segregação de função do controle interno, o que será demonstrado nas considerações finais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução,

controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Além de inibir a corrupção e mitigar o conflito de interesses, a segregação de funções, a divisão de tarefas, conduz à especialização dos agentes alcançando índices favoráveis de maior eficiência e produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas.

Outra consequência positiva, é o alívio da sobrecarga de serviços, que recai sobre aquele agente que realiza, sozinho ou com uma pequena equipe, todos os trabalhos sequenciais que precedem os processos, está a mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção.

Do mesmo modo a segregação de funções contribui para a proteção do agente público que trabalha num ambiente extremamente burocrático, no qual é regido por leis que necessitam ser modernizadas, que geram dúvidas, e aliadas a uma quantidade enorme de normas complementares tais como: decretos, orientações normativas, instruções normativas específicas, decisões reiteradas dos tribunais, em especial da Corte de Contas da União.

Por todo o exposto pode-se concluir que a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos caminha na contra mão da eficiência, pois ela concentra em um único Setor atividades complexas, com várias tarefas a serem controladas, que dependem da aprovação de um único Chefe, que pela complexidade não analisa detalhadamente todos os processos sob sua responsabilidade.

Sob a óptica da segregação das funções, a concentração das atividades da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos fere este princípio, pois é responsável por aprovar a nota de empenho, que é o documento contábil de aquisição, gerenciar os recursos da Unidade Gestora, participar dos processos licitatórios, gerenciar os contratos, designando os fiscais e liquidando as notas fiscais.

Portanto, a divisão da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos é primordial para melhorar a eficiência administrativa e atendimento das Normas de Controle Interno do Governo Federal.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 4 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União, 8 de dez. 2008

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Modelos de Licitações e Contratos. e: < <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos> .> Acesso em: 23 de setembro de 2020.

AQUISIÇÃO. In: OXFORD, Oxford Languages and Google. Oxford University Press, 2020. Disponível em: < <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/> >. Acesso em: 09/11/2020.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil** (1988).

BRASIL. **Decreto nº 9.507**, de 21 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5**, de 25 de maio de 2017.

BRASIL. Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro. **Normas para Prestação de Contas dos Recurso Utilizados pelas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro**, de 2 de maio de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS. Empenho Minuta de Empenho - Manual do Usuário. e:< <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Sisme.PDF> .> Acesso em: 23 de setembro de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa – características, uso e possibilidades. Cadernos de pesquisa em administração, São Paulo. V. 1, nº 3, 2ºsem. 1996.

SILVEIRA, Denise Tolfo. CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. Metodologia de Pesquisa. Editora Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> >. Acesso em: 31 de outubro de 2020.

THIOLLENTt, M. (2009). Metodologia de Pesquisa-ação. São Paulo: Saraiva.

ZIKMUND, W. G. Business research methods. 5.ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000.