



EMERON

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO
ESTADO DE RONDÔNIA

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
EM GESTÃO PÚBLICA**

**Fiscalização de Contratos Administrativos no âmbito da Instituição Policial
Militar de Rondônia**

CAVALCANTE, Agleydson Rodrigues

CARDOSO, Giovanni Martins de Andrade

BETTANIN, Elaine Piacentini (Orientadora)

Porto Velho/RO

2020

RESUMO

Após o processo de desconcentração do orçamento, desencadeado pela Lei Complementar nº 733, de 10 de outubro de 2013, a Polícia Militar de Rondônia (PMRO), passou a ter o “*status*” de Unidade Gestora (UG) e Orçamentária (UO) e desta forma, os contratos administrativos afetos à Corporação que foram avençados pela Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania (SESDEC) foram repactuados com os respectivos fornecedores e a responsabilidade pelo pagamento, gestão e fiscalização foram transferidas para a PMRO. Neste célere processo, não houve tempo para estruturar e normatizar essas atividades, o que desencadeou uma série de equívocos na condução destes processos de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Desta forma, o trabalho abordará a sistemática legal da atuação do fiscal do contrato administrativo, conforme preceitua a lei 8.666/93 e como tem sido a atuação destes atores no âmbito da Polícia Militar de Rondônia, comparando as legislações existentes. Para demonstrar a sensibilidade do tema, foi elaborado um questionário com os fiscais dos diversos contratos celebrados pela PMRO, onde os resultados demonstraram que o processo de escolha dos **fiscais de contratos** precisa ser aperfeiçoado, para que a corporação atenda ao princípio da eficiência no que diz respeito ao gasto público. Por fim, o estudo sugere a normatização das figuras de fiscais de contratos no âmbito da corporação, instruir os servidores antes da designação para função e criar uma unidade para gerir todos os contratos administrativos da UG.

Palavras-chave: Gestão e Fiscalização de Contratos. Contratos Administrativos. Polícia Militar de Rondônia.

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 733, de 10 de outubro de 2013, designou à Polícia Militar de Rondônia como uma UG / UO, com uma semi-autonomia financeira e em decorrência desta norma foi necessário criar uma Unidade para gerir as atividades de orçamento, finanças e “gestão de contratos” no âmbito da Corporação, já para o exercício financeiro de 2014.

A mudança repentina culminou na criação da Divisão Financeira, dentro da Diretoria de Apoio, Administrativo e Logístico (DAAL), estrutura esta que precedeu a atual Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF), que foi criada sem qualquer regulamentação da atividade, permanecendo sem previsão no Quadro Organizacional da instituição até a edição da Lei 4.302, de 25 de junho de 2018 (Lei de organização básica da Polícia Militar).

Com isso, vários contratos que estavam sob a responsabilidade da SESDEC foram repassados para a responsabilidade da PMRO, na qual teve que repactuar alguns e contratar outros, pela qual houve a necessidade de designar tal atribuição a um setor específico, que então restou para a Divisão Financeira da PMRO (Atual DOF), que desde então passou a indicar os gestores e os fiscais destes contratos, assim como os contratos posteriores desde então.

Mesmo após a previsão normativa de uma estrutura gestora das finanças e orçamento na Lei de Organização Básica (LOB), não foi definido quem seriam os atores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos administrativos avançados pela PMRO.

Desta forma, a cada aquisição de material e serviço, a Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF) solicita da Diretoria Administrativa de Apoio Logístico (DAAL) a indicação de servidores para atuar na fiscalização de contratos, em respeito ao princípio da “segregação de função”¹.

¹ A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a *peças diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.*

Após a adoção do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) nos órgãos do Estado, os antigos processos de gestão dos contratos administrativos foram digitalizados e migrados para a plataforma eletrônica. Durante este processo de migração, diversas problemáticas foram detectadas, tais como inúmeros contratos sem a previsão de fiscais atuantes, com fiscais designados que já não estavam mais no serviço ativo, assim como a falta de relatório de fiscalização periódica, além de contratos com prazo se extinguindo, sem que houvesse a manifestação do fiscal, e ainda a execução de serviços que poderiam ser mais vantajosos caso houvesse uma atuação mais proativa do fiscal nos respectivos contratos.

A equipe da Diretoria de Orçamento e Finanças realizou uma vistoria no ano de 2019, em todas as Unidades Consumidoras do Estado, ou seja, em todos os quartéis da PMRO, havendo a concentração da fiscalização nos contratos de despesas continuadas, tais como fornecimento de energia elétrica, água tratada e telefonia fixa, concluindo que a atuação do fiscal de contrato, coordenada pelo gestor do contrato, evitaria problemas como aumentos demasiados no consumo destes serviços, disponibilização de serviços acima da necessidade atual e ainda, poderiam ser dirimidos quase que imediatamente, gerando economicidade e investimentos em outras áreas, por parte da administração, com a correta e ininterrupta atuação fiscalizatória.

Desta forma, o referido trabalho visa mostrar a importância da gestão e fiscalização dos contratos administrativos, dando ênfase a duas figuras centrais do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, quais sejam, os agentes públicos com atribuição de gestor e de fiscal de contratos, além de estabelecer padrões documentais a serem seguidos e preenchidos, assim como a inclusão de tais informações no Sistema Integrado de Gestão Administrativa da PMRO (SIGA), para que fiquem à disposição para consultas e acompanhamentos, em tempo real.

A normatização da atividade de gestão e fiscalização de contrato demonstrou ser uma necessidade urgente a ser adotada no âmbito da Polícia Militar de Rondônia, visto que a Lei de Organização Básica não contemplou tal matéria em seu texto e a desídia em enfrentar o tema poderá acarretar em sérios prejuízos ao erário e responsabilização ao Ordenador de despesas e seu *staff*.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAPEL DO GESTOR E DO FISCAL

A Administração Pública para melhor prestar os serviços inerentes, passou a descentralizar as suas atividades, momento em que pactua com particulares, mediante contrato, para desempenhar os encargos de execução de serviços públicos, conforme observamos no § 7º, do artigo 10, do Decreto-Lei nº 200², de 25 de Fevereiro de 1967, que trata da organização da Administração Pública Federal.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, foi inserida no rol dos princípios da Administração Pública, o da Eficiência, que segundo trata (MEIRELLES, 2002) ser este o mais moderno princípio da função administrativa, no qual não se exige apenas a cumpri-la com legalidade, mas também exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para a sociedade.

O artigo 37, inciso XXI, da CF/88, prevê que exceto nos casos especificados em lei, as atividades pela qual há a necessidade de existência do Estado, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, sejam contratados terceiros para tal finalidade.

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.

Segundo o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello³ o contrato é uma relação jurídica por um acordo de vontades entre as parte, na qual as mesmas se obrigam em prestarem o acordado, e que nenhuma delas possa alterar ou extinguir o que resultar da avença, unilateralmente, sendo portanto uma forma pacífica de interesses e que faz Lei entre as partes.

² Decreto-Lei nº 200 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)

³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p 620

Cabendo destaque o que reza a Lei 8.666/1993, sobre contrato, em seu art. 54:

“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.”

Fiscalização de Contrato: O papel do GESTOR e do FISCAL

Com o aumento da necessidade do Estado em contratar particulares para a execução de serviços, obras e aquisições diversas, a função de gestor e de fiscal de contrato se tornam imprescindíveis para uma boa execução contratual, o que exige dos gestores dos órgãos públicos uma atenção voltada a execução desta função em especial, assim como a necessidade de se ter um profissional qualificado para exercer tal função.

O acompanhamento e a fiscalização dos contratos é o mecanismo conferido à administração pública para assegurar que o objeto contratado será entregue na quantidade, qualidade e no tempo devido (pactuado no contrato).

Com isto, a fiscalização da execução do contrato foi inscrita no rol de prerrogativas conferidas no bojo do regime jurídico dos contratos administrativos, através do inciso III, do Art 58, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que se legitima na exata medida em que identificamos nele um instrumento concretizador de uma política pública.

Art.58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

III - fiscalizar-lhes a execução;

A administração pública, ao adquirir um bem e/ou contratar um serviço, pretende satisfazer uma necessidade primária do Estado, orientando sua atuação à concretização da política pública sob o encargo do ente público contratante.

Conforme relata em sua obra Marçal Justen⁴ relata em sua obra que:

“(...) a Administração tem o poder-dever de acompanhar atentamente a atuação do particular. O interesse público não se coaduna com uma atuação passiva da Administração. 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 ou defeituosas. Poderá verificar, antecipadamente, que o cronograma previsto não será cumprido. Enfim, a Administração poderá adotar com maior presteza as providências necessárias para resguardar o interesse público.”

A atuação do fiscal e do gestor está atrelada à necessidade de se verificar a ideal execução do contrato, garantindo que os recursos públicos nele empregados estão sendo executados do modo mais eficiente possível, empregando-se os materiais na qualidade e quantidade indicados na proposta e que todas as obrigações legais estão sendo corretamente adimplidas.

Essas duas figuras necessitam, para a adequada execução de suas atribuições, conhecimentos específicos, considerando a gama de exigências atreladas à boa execução contratual, perpassando o domínio da legislação, da doutrina mais abalizada e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), além de reunirem conhecimentos específicos e aprofundados na área técnica da pretendida fiscalização.

A correta execução do contrato necessita de um planejamento e controle, na qual o primeiro cria uma visão global da situação e das alternativas existentes, possibilitando a gestão consciente dos recursos disponíveis e o afastamento dos riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados.

As Figuras do Gestor e do Fiscal do contrato para acompanhar este viés da contratação de terceiros para prestar serviços e/ou contratar com o poder público, restou previsto no Artigo 57, do Decreto-Lei 2.300⁵, de 21 de novembro de 1986, que posteriormente foi revogado pela Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, que adotou basicamente a íntegra daquele Decreto-Lei:

Art 57. A execução do contrato **deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração**, especialmente designado. (Grifo nosso)

⁴ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª ed. São Paulo: Dialética. 2004.

⁵ Decreto-Lei 2.300 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)

Parágrafo único. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que ultrapassem a sua competência deverão ser solicitadas a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 58, tratou de especificar as prerrogativas da administração pública perante os contratos administrativos, dentre as quais em seu inciso III, a de fiscalizar a execução, e para isto deverá designar um representante para acompanhá-lo e fiscalizá-lo, conforme Art 67, da mesma lei:

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. (Grifo nosso)

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Diferentemente o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços, trata em seu Art 10, sobre a gestão e fiscalização da execução do contrato, onde dita as ações que devem ser tomadas para o bom andamento do contrato, em seus incisos de I a III, e em seu Art 11 se refere a gestão de contrato que será auxiliado pela fiscalização técnica, e se houver necessidade e devidamente justificada, PODERÁ ter auxílio de terceiro ou de empresa especializada:

Gestão e fiscalização da execução dos contratos

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.

Art. 11. A gestão e a fiscalização de que trata o art. 10 competem ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário e, se necessário, poderá ter o auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.

Ainda neste diapasão a Instrução Normativa SLTI/MPOG⁶ n° 02, de 2008 (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), em seu artigo 31, sugere que a fiscalização e gestão do contrato administrativo seja realizado pelo gestor do Contrato, na qual PODERÁ ser auxiliado pelo fiscal técnico e outro fiscal administrativo, portanto sendo facultativo, e cada órgão decidirá a formatação da equipe de fiscalização.

O Tribunal de Contas da União no ano de 2012, através de conclusões e propostas feitas por grupo de trabalho formado por servidores de inúmeros órgãos federais e estaduais, publicou a Portaria-TCU n° 297, de 14 de novembro de 2012, que dispõe sobre a fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada, na qual o TCU fez a opção, conforme Art 2º, incisos III e V, de que a gestora do contrato será a unidade ou subunidade da Secretaria do TCU, vinculada ou não ao objeto contratado e o fiscal técnico do contrato será o servidor formalmente designado para acompanhar a execução do contrato.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA PMRO

A Polícia Militar de Rondônia - PMRO é uma Instituição permanente, prevista na CF/88 no inciso V, do Art 144, cuja missão constitucional consta no §5º, do mesmo artigo:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

A Instituição Policial Militar de Rondônia foi criada em 26 de novembro de 1975, através da Lei 6.270⁷, na qual tratava da criação das Polícias Militares dos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima, na qual a PMRO surgiu com a extinção da antiga Guarda Territorial de Rondônia.

⁶ Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercidos por um representante da Administração, especialmente designado na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97 (Decreto revogado pelo Decreto 9507, de 21 de setembro de 2018).

⁷ Lei nº 6.270, 26 de novembro de 1975

(<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6270-26-novembro-1975-357240-publicacaooriginal-1-pl.html>)

No ano de 2013, através da Lei Complementar nº 733⁸, de 10 de outubro de 2013, houve a estruturação organizacional e o funcionamento da administração Pública Estadual, pela qual extinguiu e fundiu órgãos do Poder Executivo no âmbito do Estado de Rondônia, pois até então toda a parte orçamentária e financeira, assim como as referidas aquisições e contratações de serviços eram realizados através da SESDEC.

Em seu Artigo 62, inciso V, letra d), trouxe a Polícia Militar como subordinada à Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC, no entanto é um órgão desconcentrado da SESDEC, no quesito orçamento, conforme inciso I, do artigo 75, da mesma Lei Complementar 733, o que destinou uma relativa autonomia orçamentária e financeira para a PMRO, que passou a administrar os contratos de pequena monta, e os demais continuaram com a secretaria:

CAPÍTULO IV

DOS ÓRGÃOS DESCONCENTRADOS DAS SECRETARIAS ESTADUAIS

Art. 75. São órgãos desconcentrados das Secretarias de Estado, com relativa autonomia orçamentária e financeira:

I - Polícia Militar;

(...)

§ 1º. Aos Órgãos de Atuação Desconcentrada constantes deste artigo, assegura-se autonomia Orçamentária e Financeira, observando-se a natureza peculiar dos serviços desenvolvidos, sua flexibilidade, sem prejuízo da subordinação e supervisão pertinente por parte das Secretarias às quais estão vinculados, sendo seus dirigentes, possuidores das prerrogativas da Autonomia Orçamentária e Financeira, portanto, ordenadores de despesas, com as responsabilidades daí decorrentes.

Atualmente a PMRO executa as suas aquisições e contratações através da Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF), que recebe as demandas que são concentradas na Diretoria de Apoio Administrativo e Logístico (DAAL), ambas subordinadas à Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (CPOF).

A Divisão de Compras (DC) da DOF instrui o processo que solicitou a aquisição e/ou contratação, seguindo os ritos legais e havendo a disponibilidade orçamentária e financeira, encaminha para a Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL) para que seja dado seguimento a fase licitatória.

⁸ Lei Complementar nº 733, 10 de outubro de 2013
(http://www.diof.ro.gov.br/data/uploads/2013/10/DOE-10_10_2013.pdf)

A fase contratual, ultrapassada toda a fase licitatória e pareceres jurídicos necessários, vem sendo realizada pela Divisão de Análise de Processos (DAP) da DOF, sem que haja a descrição e designação dentro da legislação interna do órgão.

Tendo em vista não haver qualquer normativa no âmbito da PMRO no que diz respeito à Gestão e Fiscalização de contratos, assim como a legislação não ter especificado as minúcias das atribuições destas duas funções específicas e levando em consideração as boas práticas (já implantadas e com melhorias significativas) realizadas em outros órgãos públicos, é de suma importância a definição clara das atribuições e competências de tais figuras, com base nesta problemática, realizaremos todo o levantamento de informações e pesquisas para demonstrar a importância e necessidade de se institucionalizar este tema.

As boas práticas realizadas por outros órgãos, sugerem que o trabalho de gerir e fiscalizar os contratos sejam divididos em pelo menos três figuras, tais como o Gestor do Contrato, o Fiscal Técnico e o Fiscal Administrativo, onde os designados não poderão recusar-se a exercer tais funções, no entanto a administração deve capacitá-los para o exercício das atribuições designadas.

Ainda, a designação dos gestores e fiscais acabam sendo designados, em portaria, que atualmente é confeccionada pela DAP-DOF, após solicitado os nomes para DAAL, somente no momento da finalização do processo licitatório e algumas das vezes apenas há tal designação, no momento em que o fornecedor procura a administração para receber informações a respeito do pedido de fornecimento do serviço, produto e/ou obra.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa junto aos oficiais e praças da Polícia Militar, que desempenham e/ou já desempenharam as referidas funções, além de bibliográfica, principalmente nas diversas legislações sobre o tema e as inúmeras atuações de “boas práticas” de outros órgãos, assim como uma pesquisa documental, feita *in loco* nos contratos firmados no âmbito da PMRO nos anos de 2018 e 2019.

A pesquisa dos contratos foi realizada na Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF), principalmente nos contratos de despesas continuadas, tais como o fornecimento de energia elétrica, água tratada e telefonia fixa e móvel, onde foi

verificada a existência de designação de comissões de fiscais dos referidos contratos e ainda, realizada a pesquisa através de formulário do Google Pesquisa, onde obtivemos as referidas respostas, conforme o Anexo I.

No que se refere às portarias dos fiscais do contrato, foi realizada uma consulta nas mesmas com o intuito de levantar embasamento sobre as referidas descrições de atribuições e possíveis qualificações dos policiais militares designados para tal função, justamente pelo fato de extrair os motivos pelos quais acontecem as problemáticas que acabam impedindo uma fiscalização eficiente dos contratos, e ainda os motivos de existirem e qual a sua correlação com a falta de normatização dentro da instituição Policial Militar.

A pesquisa documental foi realizada no âmbito da Diretoria de Orçamento e Finanças, sendo verificado que os fiscais de contratos das despesas continuadas, tais como, fornecimento de energia elétrica, água tratada e telefonia, sendo a fixa e a móvel, não realizam as devidas atribuições de forma condizente, principalmente pelo fato de termos observado que os mesmos, geralmente, apenas assinam os relatórios de fiscalização e nem ao menos os confeccionam, ficando a cargo do Gestor do Processo no Sistema de Eletrônico de Informações - SEI, a incumbência de confeccioná-lo, com a finalidade de dar celeridade ao processo de liquidação da despesa.

Ainda, conforme a pesquisa, foi observado também, que há em andamento, no âmbito da PMRO, serviços contratados desde o ano de 2013, enquanto eram gerenciados pela SESDEC, não havendo até então uma revisão contratual.

No que diz respeito a este tipo de problemática, podemos verificar que houve o repasse das atribuições de uma secretaria para outro órgão sem que houvessem os devidos treinamentos adequados para o desempenho das funções de gestão orçamentária e financeira, assim como gerir contrato e fiscalizá-los, pois o controle contratual é de responsabilidade do Fiscal designado para tal, fato que possivelmente não ocorreu de forma satisfatória no ano de 2013, e se perdura até então.

A pesquisa, cujo resultado se encontra no Anexo I, realizada junto aos oficiais e praças da PMRO que estão à frente da gestão e fiscalização de contratos

do órgão PMRO, através da plataforma do Google pesquisa, onde obtivemos os seguintes resultados abaixo já com as análises:

O primeiro questionamento foi direcionado a todos os designados, através de portaria, para exercer as funções de fiscal de contrato, cujo resultado foi de 73,6%, na qual grande parte dos participantes já foi designado e já exerceram tal função de fiscal de contrato.

A ciência da designação para exercer esta importante função de fiscalização do contrato, consta na segunda pergunta, onde o lapso temporal de cientificação dos responsáveis se deram que 52,2% dos participantes, somente tiveram ciência no momento da entrega do bem e/ou serviço, no entanto o percentual de 30,4% que ficaram sabendo da designação no decorrer do pedido de aquisição e/ou serviço, nos faz acreditar que já há uma praxe na instituição de participação do Fiscal para o contrato durante a confecção do pedido, o que é uma boa prática, inclusive será objeto de proposta deste artigo.

A pergunta 3 diz respeito ao recebimento das orientações sobre as referidas atribuições dos fiscais, e então foi respondido por 65,2% dos participantes que não receberam qualquer tipo de instrução, o que prejudica e muito o exercício das funções de fiscalização, assim como o quinto questionamento na qual 78,3% responderam que não receberam qualquer tipo de orientação a respeito das atribuições do fiscal do contrato, e ainda a quarta pergunta trouxe que 60,9% tem ciência das penalidades que estão sujeitos os respectivos servidores designados para esta função.

Na mesma linha das respostas da questão seis, a grande maioria dos contratos da PMRO que tivemos acesso, durante a pesquisa in loco, constavam a referida Portaria de designação dos fiscais com algumas, mesmo que irrisórias, atribuições, e a resposta foi que 78,3% dos participantes tiveram acesso a tais portarias, onde verificamos que todas as portarias haviam algumas descrições de atribuições de tal função.

A respeito do recebimento de especialização para exercer a respectiva função, o resultado foi esmagador, ou seja, 95,7% dos participantes não receberam treinamentos para o exercício das funções de fiscalização, o que corrobora com as respostas da próxima pergunta, a de número 8, que trata das dificuldades

encontradas para efetivar a função, que alcançou o percentual de 78,3%, assim como os designados não sabem a quem, dentro da PMRO, se reportar caso haja problemas durante a fiscalização, tanto que a resposta do questionamento 9 foi bem heterogênea, restando límpida a necessidade de haver uma normatização interna para resolver tal impasse.

As três últimas questões tratam do saneamento das dificuldades encontradas durante a fiscalização, onde nesta houve um percentual de respostas positivas de 65,2%, no entanto o ideal é que se tenha 100% de saneamento das dúvidas e dificuldades, ou que pelo menos tenhamos um norteador, e o que ficou claro com as perguntas seguintes é exatamente sobre o sentimento de aptidão para o exercício da função de fiscal de contrato, que obteve 73,9% de resposta negativas, ou seja, não se sentem aptos a exercê-la e que a normatização, a institucionalização da referida função junto à Polícia Militar de Rondônia, facilitaria a execução da função de fiscal de contrato. Sendo exatamente o questionamento da Pergunta 12, além do que 95,7% dos entrevistados são a favor da normatização e institucionalização das atividades do gestor e do fiscal de contratos administrativos.

Neste sentido, cabe salientar que é dever e obrigação, que a administração pública ofereça condições para que o seu servidor tenha condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições conforme Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 57⁹, do Tribunal de Contas, portanto o resultado da pesquisa mostra a necessidade de se normatizar a função de Fiscal de contrato na Instituição Policial Militar de Rondônia, assim como criar mecanismos para a qualificação e especialização de seus quadros para o exercício das atribuições específicas, através de incentivos a realização de cursos e, inclusive, a PMRO tem um facilitador que é a sua plataforma de ensino a distância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha sem critérios objetivos previamente definidos dos fiscais e gestores dos contratos administrativos firmados no âmbito da Polícia Militar de Rondônia podem, futuramente, causar transtornos e prejuízos ao erário.

⁹ Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 57
(file:///D:/Downloads/idSisdoc_10650464v3-99%20-%20LC_PUBLICACAO_57_2016_2_29.pdf)

O despreparo do fiscal para a atuação nos contratos de sua responsabilidade vai na contramão do objetivo da reforma administrativa implementada pela Emenda Constitucional nº 19/98, pois contraria o princípio da eficiência.

Além do problema na escolha do fiscal, a ausência de treinamento e a inexistência de um manual próprio e a não previsão de um setor que centralize essa demanda pode se mostrar como causa secundária dos problemas a serem sofridos pela Instituição.

Verificou-se, ainda que a Instituição vem adotando a praxe de indicar fiscais de contrato a "*posteriori*" do processo licitatório em muitas das vezes, e em outras, sendo estas a maioria delas, a indicação somente se faz na fase de liquidação da despesa, ou seja quando a empresa contratada já está entregando o objeto contratado, ou na iminência de o ser, o que poderá acarretar em problemas contratuais, principalmente devido ao fato dos componentes da comissão de fiscalização não saberem as minúcias do referido processo aquisitivo.

Padronizar os procedimentos a serem adotados pelos gestores e fiscais de contrato no âmbito da PMRO durante a execução dos contratos administrativos, assim como normatizar para que não seja uma política de comando e sim de Instituição, descrevendo itinerário de atuação dos Gestores e Fiscais de Contratos, desde o planejamento da contratação, através de um Estudo Técnico Preliminar (ETP), passando pela elaboração do edital e contrato, pela gestão da execução, bem como o encerramento e eventual aplicação de penalidades.

Criar mecanismos de conhecimentos cada vez mais específicos para o adequado exercício das funções de Gestor e Fiscal de contrato, onde deverá ser disponibilizado um curso EAD, com ênfase em conhecimentos básicos para o desempenho das funções, onde estará disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da PMRO, assim como vídeos institucionais referentes aos temas.

Por fim, disponibilizar módulo no Sistema Integrado de Gestão Administrativa para o lançamento e acompanhamento das atividades de Gestão e Fiscalização dos contratos da PMRO, o que dinamizaria as informações para a tomada de decisões.

Contudo, o momento na instituição é favorável para a implementação de melhorias. A Polícia Militar tem dado ênfase às ferramentas digitais, tanto na

atividade fim (policimento), quanto na gestão administrativa e neste momento está desenvolvendo o seu próprio sistema eletrônico de gestão (SIGA), que atua *pari passo* com o Sistema Eletrônico de Informação (SEI).

No Siga já foram desenvolvidos módulos para o controle de recursos humanos, concessão de diárias, relatórios operacionais, porém a solicitação para a criação de um módulo de gestão e fiscalização de contratos ainda não foi atendida.

Muitos erros de execução serão corrigidos e evitados com a Inclusão de um módulo específico para atender a Fiscalização e Gestão de Contratos no Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA) para acompanhamento em tempo real do andamento de todos os contratos, disponibilizando inclusive imagens e vídeos das fiscalizações para que o Ordenador de Despesas e os demais gestores da Instituição possam visualizá-las e terem o conhecimento a respeito do andamento e desenvolvimento do contrato.

Elaborar um plano de curso de gestão e fiscalização de contratos para a plataforma de ensino a distância - EAD, da PMRO, disponibilizado para todos os policiais militares, com o intuito de transmitir conhecimentos básicos sobre as atribuições e responsabilidades das funções inerentes a estas figuras importantíssima para a administração dos contratos.

Além de produzir vídeos institucionais a respeito deste tema, instruindo os fiscais e gestores de contratos administrativos de como proceder no exercícios de suas atribuições, assim como desenvolver manual detalhando toda a dinâmica, desde o conhecimento da portaria de designação, que esta deverá ser confeccionada no início do processo de solicitação de contratação, até entrega total dos serviços e ou bens adquiridos.

Por fim, é necessário disseminar entre gestores, fiscais e usuários a cultura da excelência na gestão dos contratos administrativos como forma de implementação do modelo de governança e gerenciamento de riscos.

REFERÊNCIAS

- I - BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13.10.2020.
- II – BRASIL. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- III - BRASIL. Decreto-lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da república. (revogado pela lei 8.666/93)
- IV – 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.
- V – BRASIL, Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, 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.
- VI – RONDÔNIA, Lei nº 6.270, de 26 de novembro de 1975, Cria as Polícias Militares dos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, disciplina as organizações básicas, fixa os respectivos efetivos, e dá outras providências.
- VII – RONDÔNIA, Lei Complementar nº 733, de 10 de outubro de 2013, Dispõe sobre a estruturação organizacional e o funcionamento da administração pública estadual, extingue, incorpora e funde órgãos do poder executivo estadual e dá outras providências.
- VIII - MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.
- IX - FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª ed. São Paulo: Dialética. 2004.

X - BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

XI - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

XII - Manual do Ordenador de Despesas - Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>>. Acesso em: 21.11.2020.

XIII – Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 57. Disponível em: <file:///D:/Downloads/idSisdoc_10650464v3-99%20-%20LC_PUBLICACAO_57_2016_2_29.pdf>. Acesso em: 21.11.20.

XIV - Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 2008 (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

XV - Portaria-TCU nº 297, de 14 de novembro de 2012, que dispõe sobre a fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada.

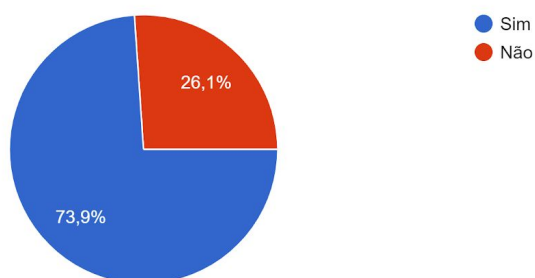
ANEXO I

Pesquisa sobre Fiscalização de Contratos no âmbito da PMRO

Curso de Pós Graduação Latu Senso em Gestão Pública

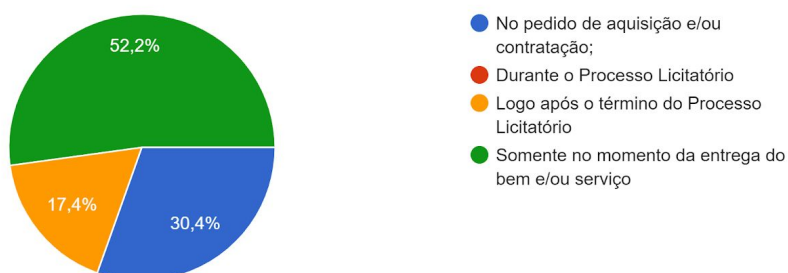
Pergunta 1:

Já foi portariado(a) para exercer as funções de Fiscal de contrato no âmbito da PMRO?
23 respostas



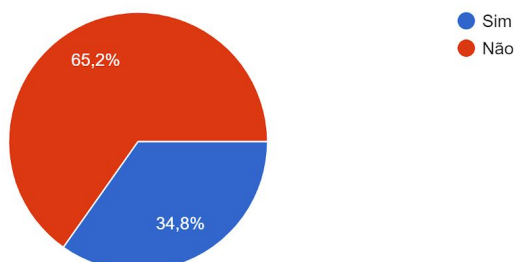
Pergunta 2:

Em que momento do Processo ficou sabendo que estava como Fiscal de contrato?
23 respostas



Pergunta 3:

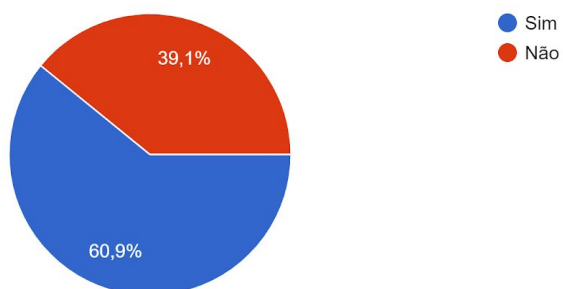
Foi informado(a) a respeito das atribuições inerentes ao Fiscal de contrato?
23 respostas



Pergunta 4:

Tem ciência das penalidades em que o fiscal de contrato está sujeito?

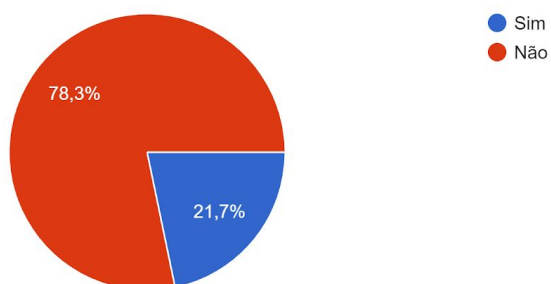
23 respostas



Pergunta 5:

Recebeu orientações a respeito das atribuições do Fiscal do Contrato?

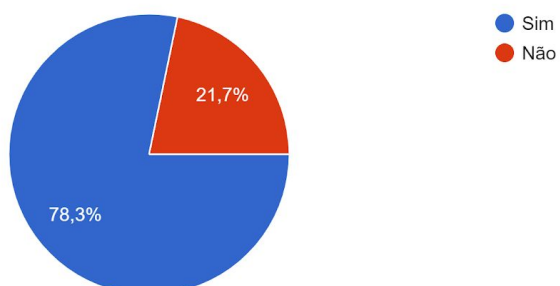
23 respostas



Pergunta 6:

Teve acesso a Portaria de designação de Fiscal de contrato no âmbito da PMRO?

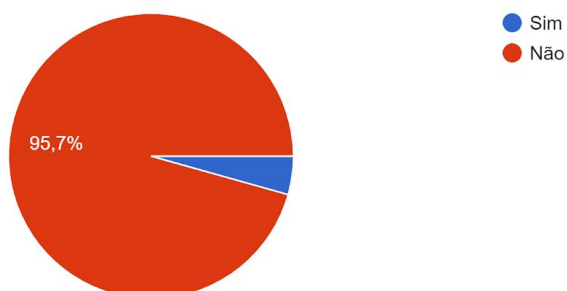
23 respostas



Pergunta 7:

Recebeu especialização para exercer as funções de Fiscal de contrato no âmbito da PMRO?

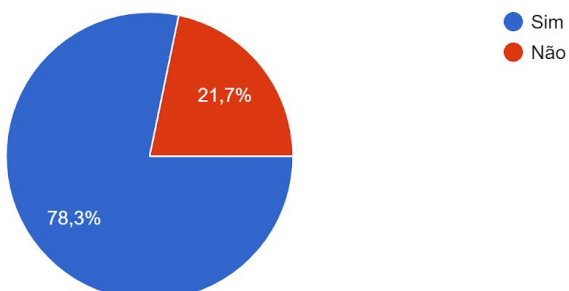
23 respostas



Pergunta 8:

Enquanto estava exercendo as funções de Fiscal de contrato encontrou alguma dificuldade para exercer tais atribuições?

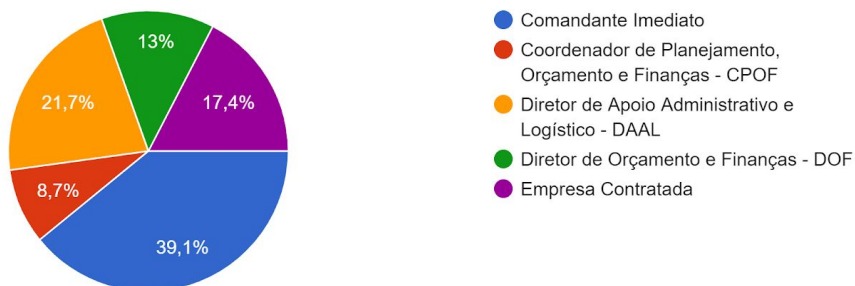
23 respostas



Pergunta 9:

A quem foi reportada as dificuldades e problemas encontrados durante a fiscalização do Contrato?

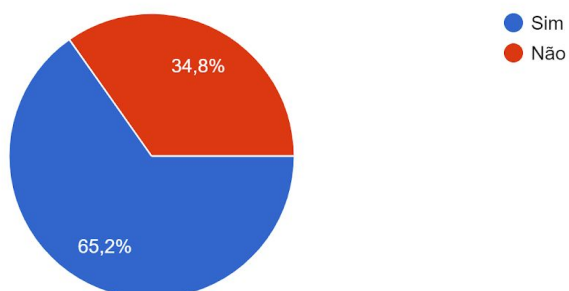
23 respostas



Pergunta 10:

As dificuldades encontradas durante a fiscalização de contrato foram sanadas?

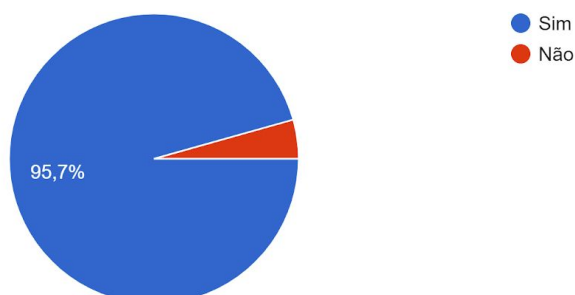
23 respostas



Pergunta 11:

Acredita que uma normatização, no âmbito da PMRO, sobre fiscalização de contratos, facilitaria a execução da referida função?

23 respostas



Pergunta 12:

Atualmente se sente qualificado(a) e apto(a) a exercer as funções de Fiscal de contrato no âmbito da PMRO?

23 respostas

