

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

José Ricardo Piber dos Santos

**NÍVEL DE COMPREENSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS NOS
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ENVOLVENDO PROCESSOS
LICITATÓRIOS E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NUMA AUTARQUIA
ESTADUAL**

**Porto Alegre
2019**

José Ricardo Piber dos Santos

**NÍVEL DE COMPREENSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS NOS
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ENVOLVENDO PROCESSOS
LICITATÓRIOS E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NUMA AUTARQUIA
ESTADUAL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Faé.

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Santos, José Ricardo Piber dos
Nível de compreensão de servidores públicos nos procedimentos administrativos envolvendo processos licitatórios e fiscalização de contratos numa autarquia estadual / José Ricardo Piber dos Santos. – 2019.
62 f.
Orientador: Rogério Faé.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Administração pública. 2. Nível de compreensão. 3. Processo licitatório. 4. Fiscalização de contratos. 5. Recursos públicos I. Faé, Rogério. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

José Ricardo Piber dos Santos

**NÍVEL DE COMPREENSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS NOS
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ENVOLVENDO PROCESSOS
LICITATÓRIOS E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NUMA AUTARQUIA
ESTADUAL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 07 de junho de 2019.

Banca Examinadora

Examinadora: Prof.^a Dra. Mellina da Silva Terres

Examinador: Prof. Dr. Ronaldo Bordin

Orientador: Prof. Dr. Rogério Faé.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Rogério Faé pela ótima orientação e pelos esclarecimentos para tornar possível a execução desse trabalho de conclusão.

À minha esposa Lídia pelo seu amor e sua amizade que me ajudaram a vencer mais esse desafio.

A todos os colegas da Autarquia que responderão ao questionário.

A minha família que é o meu alicerce.

A Deus por me dar tranquilidade e saúde para a realização desse curso e desse trabalho.

RESUMO

A verificação do nível de compreensão dos processos licitatórios e das obrigações do fiscal de contratos contribui para uma melhor utilização dos recursos públicos, já que auxilia tanto os servidores quanto os gestores no planejamento e execução dos contratos firmados com a Administração Pública. O presente estudo tem como objetivo verificar o nível de compreensão dos servidores de uma Autarquia Estadual do Rio Grande do Sul sobre processos licitatórios e fiscalização de contratos. Quanto aos procedimentos metodológicos, essa pesquisa é classificada como qualitativa e exploratória. Utilizando-se os métodos de pesquisa documental e de aplicação de questionário em uma Autarquia Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, realizou-se uma análise em dois processos de compra de material e contratação de serviços. Foram avaliados os registros dos processos administrativos de licitações e analisadas as respostas fornecidas ao questionário, a fim de verificar o nível de compreensão dos servidores. Os resultados mostram que o nível de compreensão é baixo, já que as respostas obtidas através de questionário divergem das ocorrências verificadas nos processos. Assim como muitas das repostas obtidas no questionário apontam pouco conhecimento dos servidores em relação aos assuntos abordados nesse estudo e a análise dos processos somente evidencia esse fato.

Palavras-chave: Administração pública. Nível de compreensão. Processo licitatório. Fiscalização de contratos. Contratos. Recursos Públicos.

LEVEL OF UNDERSTANDING OF PUBLIC SERVANTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS INVOLVING BIDDING PROCESSES AND CONTRACT CONTROL IN A STATE PUBLIC COMPANY

ABSTRACT

The verification of the level of understanding of bidding processes and the obligations of the contract auditor contributes to a better application of public resources, since it assists both the servants and the managers to plan and execute the contracts signed along with the Public Administration. This study aims to measure the level of understanding of servants of a public company in the state of Rio Grande do Sul about bidding processes and contract inspection. As for the methodological procedures, this research is classified as qualitative and exploratory. Using the methods of documentary research and survey application in the company analyzed, an assessment was conducted in two different processes: purchase of materials and services contracting. The records of bidding administrative processes have been gathered and the answers in the questionnaire have been analyzed in order to verify the level of understanding of employees. The results show that the level of understanding is low, since the answers obtained through the questionnaires diverge from the occurrences verified in the processes. Just as many of the answers obtained in the questionnaire point out little knowledge of the servants in relation to the subjects addressed in this study and the analysis of the processes only evidences this fact.

Keywords: Public administration. Level of understanding. Bidding process. Inspection of contracts. Contracts. Public resources.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Respostas à pergunta do perfil dos respondentes	31
Tabela 2 – Respostas às perguntas fechadas sobre processos licitatórios	32
Tabela 3 – Respostas às perguntas fechadas sobre fiscalização de contratos	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Respostas à pergunta 16	33
Quadro 2 – Respostas à pergunta 17	34
Quadro 3 – Respostas à pergunta 28	39
Quadro 4 – Respostas à pergunta 29	39
Quadro 5 – Respostas à pergunta 30	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
DETRAN/RS	Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul
DMAE/PMPA	Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESA/RS	Escola Superior de Advocacia do Rio Grande do Sul
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FRDH/RS	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul
SEFAZ/RS	Secretária da Fazenda do Rio Grande do Sul
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivo geral	13
1.2 Objetivos específicos.....	13
1.3 Justificativa.....	14
1.4 Metodologia	15
2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 Administração Pública.....	18
2.2 Processo Licitatório	19
2.3 Fiscalização de Contratos Administrativos	25
3 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS	28
3.1 Dados da coleta documental.....	29
3.2 Perfil dos respondentes.....	30
3.3 Dados do nível de compreensão dos servidores sobre os processos licitatórios	32
3.4 Dados do nível de compreensão dos servidores sobre a fiscalização de contratos.....	37
3.5 Influência do conhecimento sobre licitações para servidores que realizam essa atividade.....	42
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS.....	47
APÊNDICE - QUESTIONÁRIO APLICADO	50

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em sentido formal ou subjetivo, pode ser definida como “[...] o conjunto de órgãos e entes que exercem funções administrativas, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e agentes públicos incumbidos dessas funções, no âmbito da Administração Direta e Indireta.” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 59). Já no seu sentido material ou objetivo, pode ser definida como “[...] o conjunto de atividades do Estado, as quais não podem ser classificadas nas funções legislativas e judiciárias.” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 59).

De acordo com Marinela (2017, p. 67), a Administração Pública também pode ser definida “[...] como todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”. Logo, a Administração Pública realiza o gerenciamento e controle dos bens e também os interesses da coletividade através da atividade administrativa (MARINELA, 2017).

A atuação da Administração Pública deve ser baseada com vistas ao atendimento ao interesse público. Para Mello (2008, p. 61), “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.”.

A atividade administrativa é norteada, de forma geral, pelo direito administrativo, definido como o “[...] o ramo do direito público interno que se preocupa com a atuação do Estado na perseguição do interesse público e reconhecido que o seu objeto é a atividade administrativa desse ente [...]” (MARINELA, 2017, p. 71).

Os chamados princípios administrativos norteiam o funcionamento da Administração Pública e estabelecem ideias de como o sistema deve funcionar (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Os princípios que são considerados os mais importantes para o desenvolvimento das atividades da Administração Pública estão elencados no artigo nº 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Além disso, para que a Administração Pública cumpra suas funções constitucionais o artigo nº 37 da Constituição Federal traz em seu escopo a obrigatoriedade da realização de processo licitatório para compra de produtos e contratação de serviços. A Lei nº 8.666 de 1993 regulamenta o artigo nº 37 da

Constituição Federal e determina as normas para licitações e contratos e define os critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, a fim de que se celebrem contratos com terceiros e se assegure a isonomia aos interessados em contratar com a Administração Pública (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

Segundo Justen Filho (2016), a licitação é um procedimento administrativo, regulado por lei, que os órgãos públicos adotam para selecionar a proposta mais vantajosa para a celebração dos contratos administrativos, respeitando o princípio da isonomia entre os licitantes.

Por sua vez, Costa (2013) esclarece que são três os objetivos pretendidos pelo processo licitatório: garantir a isonomia entre todos aqueles que querem ofertar bens e serviços para Poder Público, selecionar uma proposta que seja vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

O artigo nº 67 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a execução de contratos firmados com a Administração Pública, desta forma explicita que “[...] A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado [...]” (BRASIL, 1993, s/p). Logo, estabelece que tenha servidores que acompanhem e fiscalizem os contratos.

Ainda de acordo com o artigo nº 67 da Lei nº 8.666/1993, em seu parágrafo primeiro temos: “[...] O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.” (BRASIL, 1993, s/p). Dessa forma, é comprovada a necessidade de uma boa fiscalização de contratos, conforme evidenciado por Costa Filho et al. (2015, s/p), “A correta execução desses instrumentos públicos configura como um dos maiores problemas enfrentados pela Administração Pública.”. Ainda conforme o autor, “[...] o não acompanhamento e fiscalização do contrato administrativo pode acarretar a má aplicação do dinheiro público, não atendimento do interesse público, dano ao erário e possível superexposição da Administração Pública perante a sociedade.” (COSTA FILHO et al., 2015, s/p).

Costa (2013) acrescenta ainda que para a verificação da inexecução do contrato e de outras faltas é de suma relevância a correta fiscalização do contrato e o devido registro das falhas. São esses elementos que serão levados ao processo administrativo e que servirão de motivação para a prática do ato administrativo de rescisão contratual ou de aplicação de sanções. Ressalta a importância do registro

dessas falhas para materializar a inexecução parcial do contrato ou o desatendimento das determinações emanadas pelo fiscal do contrato, visto que a lei 8.666/93 é expressa ao dizer que é causa para a rescisão unilateral do contrato o cometimento de reiteradas faltas na sua execução, anotadas em registro próprio de ocorrências relacionadas com a execução do contrato (BRASIL, 1993).

Na Autarquia Estadual que foi realizada a pesquisa, existem diversos tipos de serviços sendo prestados diretamente a ela ou ao cidadão. A Autarquia realiza diversos processos licitatórios tanto para a compra de materiais quanto para contratação de serviços. Por existirem diversos tipos de processos licitatórios e de contratos, no âmbito da Autarquia, há a necessidades que haja servidores desempenhando a função de elaboração dos processos licitatórios e a função de fiscal de contratos. O conhecimento tanto do processo licitatório e de suas particularidades, quanto das obrigações do fiscal de contratos deve estar presente na totalidade ou na maioria dos servidores. Com isso, é de suma importância que seja verificado o nível conhecimento dos servidores em relação a esses assuntos, o que leva à questão de pesquisa: *Qual é o nível de compreensão de servidores de uma Autarquia Estadual do RS nos procedimentos envolvendo processos licitatórios e fiscalização de contratos?*

1.1 Objetivo geral

Com o objetivo de responder a questão da pesquisa, são propostos o objetivo geral e os objetivos específicos.

O objetivo geral desse estudo é identificar qual é o nível de compreensão dos servidores de Autarquia Estadual nos procedimentos envolvendo processos licitatórios e fiscalização de contratos.

1.2 Objetivos específicos

Para nortear o estudo e atingir o objetivo geral são definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Revisar os conceitos de processo licitatório e de fiscalização de contratos;

- b) Descrever o grau de compreensão dos servidores sobre processos licitatórios;
- c) Descrever o grau de compreensão dos servidores sobre fiscalização de contratos;
- d) Verificar se o conhecimento sobre processos licitatórios influencia nas atividades dos servidores que participam das compras e das contratações da autarquia.

1.3 Justificativa

Com a criação da Lei de Licitações e Contratos que regulamentou a aquisição de bens e serviços, exigindo cada vez mais dos servidores públicos o conhecimento dos procedimentos administrativos que envolvem comprar na esfera pública, ficou estabelecido um grau de informação essencial ao funcionário público, principalmente a aqueles que trabalham nos setores de licitações e contratos.

A Administração Pública celebra contratos com empresas privadas a fim de realizar serviços de atividade meio que ela não disponibiliza de mão de obra para executá-los. Esses contratos são resultantes de um processo licitatório que são regulamentados pela Lei de Licitações – Lei nº 8666/1993. No Artigo 67 da Lei de Licitações é estabelecido que:

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 (BRASIL, 1993, s/p).

De acordo com Santos (2017), a Administração Pública tem buscado a excelência das ações administrativas para o alcance da efetividade dos resultados operacionais e para isso empenha-se em convergir os princípios da economicidade e da eficiência. Ainda, segundo o autor, essa busca é fundamentada pela importância de uma boa atuação dos servidores designados para fiscalização de contratos administrativos. Para Almeida (2009) a fiscalização constitui parcela importante da boa execução dos contratos e o correto exercício da fiscalização representa muito da possibilidade da contratação atingir seu propósito. Conforme o

autor, a fiscalização de contratos é o “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. E ainda segundo Almeida (2009), o objetivo principal dessa medida é que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente e eficaz, utilizando instrumentos de avaliação da prestação de serviços através do monitoramento da prestação dos serviços e uma conseqüente melhoria na qualidade dos gastos.

Esta pesquisa se justifica pela relevância do tema na gestão pública no atual contexto social e econômico. Além disso, no que diz respeito ao processo de compras governamentais a importância em pesquisar e propor soluções que possibilitem uma melhor gestão deste processo se justifica pela importância que esta atividade tem para o setor público e, conseqüentemente, para a sociedade.

Somando-se a isso há o problema do rito processual e burocrático de uma licitação e a assinatura de um contrato que são processos com um tempo de resolução bastante amplo nas instituições públicas. Por isso, a necessidade de uma melhor gestão dos contratos administrativos para resoluções de problemas e até mesmo antecipação destes a fim de se evitar a interrupção de serviços que são prestados aos cidadãos.

1.4 Metodologia

A pesquisa realizada neste estudo é classificada quanto a três aspectos: pela forma de abordagem do problema, de acordo com seus objetivos e com base nos procedimentos utilizados.

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa é classificada como qualitativa. Os estudos com essa abordagem, segundo Richardson (2015, p. 79) “podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Esse estudo é classificado como qualitativo, pois são utilizadas informações obtidas através das respostas de questionário semiestruturado desenvolvido e aplicado pelo pesquisador por meio eletrônico para os servidores do da Autarquia Estadual.

Quanto aos objetivos, esse estudo é caracterizado como exploratório. De acordo com Gil (2008, p. 27), “As pesquisas exploratórias têm como principal

finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipótese pesquisáveis para estudos posteriores.”. As informações foram coletadas através de questionário semiestruturado aplicado aos servidores da Autarquia Estadual sobre o conhecimento desses a respeito de processos licitatórios e fiscalização de contratos administrativos. Além disso, foram analisados documentos primários para a coleta de dados.

Quanto aos procedimentos utilizados, o estudo é classificado como estudo de caso. De acordo com Gil:

[...] o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados (GIL, 2008, p. 57).

Convém ressaltar que no estudo de caso deve-se utilizar sempre mais de uma técnica de coleta de dados, garantindo a qualidade dos resultados obtidos e evitando que o estudo fique subordinado à subjetividade do pesquisador (GIL, 2008).

A população dos estudos pode ser definida, de acordo com Lapponi (1997, p. 8) como “o conjunto ou coleção de dados que descreve algum fenômeno de nosso interesse.” A população utilizada nesse estudo foi os servidores de uma autarquia pertencente à Administração Indireta do Estado do Rio Grande do Sul.

A amostra, definida como “qualquer subconjunto do conjunto universal ou da população” (LAPPONI, 1999, p. 8). Nesse estudo foi utilizada a amostragem não probabilística que, segundo Gil (2008) o pesquisador, por ter facilidade de acesso aos dados admite que esses possam representar de forma adequada a população. Na amostragem por acessibilidade ou conveniência utilizada nesse estudo é uma Autarquia Estadual do Rio Grande do Sul. Essa amostra foi utilizada, pois apresenta custos reduzidos e facilidade e rapidez na coleta de dados, por parte do pesquisador.

Neste estudo foram utilizados dois instrumentos de coleta de dados: a aplicação de questionário e a análise documental.

A aplicação de questionário pode ser definida, de acordo com Gil:

“[...] técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado, etc.” (GIL, 2008, p. 121).

Nesse estudo, foi elaborado um questionário mesclando questões fechadas e questões abertas. As questões fechadas podem ser definidas como aquelas que “pede-se aos respondentes para que escolham uma alternativa dentre as que são apresentadas numa lista” (GIL, 2008, p. 123). Dessa forma, foram elaboradas 30 questões, divididas em dois blocos distintos e separados pelos seguintes assuntos: processos licitatórios e fiscalização de contratos. As questões foram elaboradas de forma que identifiquem o grau de compreensão sobre assuntos determinados, de forma objetiva e com 5 opções de resposta – discordo totalmente; discordo parcialmente; não sei responder; concordo parcialmente; concordo totalmente. As questões abertas, que podem ser definidas como “[...] as que permitem ao informante responder livremente, usando sua própria linguagem e emitir opiniões se necessário.” (LAKATOS, 2003, p. 204). Foram elaboradas 25 questões fechadas e 5 questões abertas, divididas em três blocos distintos: perfil dos respondentes, processos licitatórios e fiscalização de contratos. A lista de perguntas aplicadas aos servidores encontra-se no Apêndice. O questionário foi aplicado de forma eletrônica através de plataforma Google Forms.

Além disso, foi utilizada a análise documental. De acordo com Heder (2006, p. 1 e 2), “a técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. [...] é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas”. Dessa forma, foram utilizados documentos e processos administrativos da Autarquia com a finalidade de verificar possíveis erros provenientes de falta de conhecimento ou compreensão dos procedimentos adequados referentes a licitações e a fiscalização de contratos.

A coleta de dados foi realizada no mês de abril de 2019 com os servidores de uma Autarquia Estadual do Rio Grande do Sul. Quanto ao tipo de plano foi utilizado o de corte longitudinal, já que os dados foram coletados ao longo de um período específico. O número de servidores da Autarquia é de 703 servidores dos quais 86 responderam ao questionário aplicado.

2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DA LITERATURA

O referencial teórico está dividido em três seções. A primeira trata dos aspectos que regem a Administração Pública, na segunda seção são apresentados os aspectos dos processos licitatórios e, em seguida, são abordados assuntos referentes à fiscalização dos contratos administrativos.

2.1 Administração Pública

A Administração Pública pode ser definida como:

[...] conjunto de órgãos e entes que exercem funções administrativas, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e agentes públicos incumbidos dessas funções, no âmbito da Administração Direta e Indireta. No sentido material ou objetivo, é o conjunto de atividades do Estado, as quais não podem ser classificadas nas funções legislativas e judiciárias (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p.59).

Conforme Melo et al. (2013) outra classificação que pode ser inferida através do conceito de Administração Pública é a de administração direta e administração indireta. A Administração Direta, de acordo com o Decreto nº 200/1967, pode ser definida como aquela “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.” (BRASIL, 1967, s/p).

Já a Administração Indireta, de acordo com o Decreto nº 200/1967, é definida como aquela “[...] que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedade de Economia Mista; d) Fundações Públicas”. (BRASIL, 1967, s/p).

Tanto a administração direta quanto a administração indireta, de acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, deverão obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade, de acordo com Marinela (2016, p. 77), “o princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei.”. Ainda, de acordo com Melo et al. (2013, s/p), “Toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.”.

O princípio da impessoalidade define que a Administração Pública deve “tratar os administrados de forma isonômica (igualitária), sendo totalmente vedada qualquer conduta tendente a promover favorecimentos ilícitos ou perseguições imotivadas.” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p.39). Melo et al. (2013, s/p) evidencia que esse princípio deve ser baseado na “igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administradores que se encontrem em idêntica situação jurídica.”.

O princípio da moralidade pode ser definido como aquele que “impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta” (MELO et al., 2013, s/p). Além disso, infringir esse princípio “implicará violação ao próprio Direito, às regras constitucionais, configurando uma ilicitude sujeita à invalidação” (MARINELA, 2017, p.85).

O princípio da publicidade “nada mais é que a divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público.” (MARINELA, 2017, p. 85). Ainda, “embora a publicidade seja uma condição de eficácia do ato administrativo, há casos em que será relativizada em favor da defesa da intimidade, do interesse social e da segurança da sociedade” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 41). O autor ainda exemplifica esse princípio: “não será dada publicidade à dispensa de licitação quando esse fato possibilitar o comprometimento da segurança nacional [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 41).

O princípio da eficiência pode ser definido como o que “busca pela produtividade e pela economicidade; exigência da redução dos desperdícios de dinheiro público, da prestação de serviços com perfeição e rendimento funcional” (MELO et al., 2013, s/p). Ainda pode ser definido como aquele que busca “a constante qualidade da ação administrativa, exigindo a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p.42).

2.2 Processo Licitatório

A licitação é um procedimento administrativo obrigatório disciplinado em lei específica, Lei nº 8.666/1993. A licitação pode ser conceituada da seguinte forma:

[...] um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a igualdade entre os

participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações a que eles se propõe (Alexandrino; Paulo; 2014, p. 605).

Diante disso, “a licitação representa um termômetro da administração, porque, bem formalizada e sem vícios ocorre verdadeira disputa, sendo um instrumento limitador da discricão administrativa. Além de ser um regulador do dinheiro público, devendo obrigatoriamente ser eficaz” (SILVA, 2011, p.22).

Em seu artigo 3º a Lei nº 8.666/1993 define os seus princípios:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será 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 (BRASIL, 1993, s/p).

O princípio da legalidade é o princípio que garante a todos os cidadãos “[...] o direito subjetivo de participar de um procedimento licitatório que obedeça fielmente à lei, permitindo, ainda, que qualquer cidadão acompanhe o seu desenvolvimento, desde que não perturbe ou prejudique os trabalhos.” (MARINELA, 2017, p. 420).

De acordo com Carvalho Filho (2010), todos os atos administrativos devem estar de acordo com legislação vigente e pertinente e o Estado deve atuar em conformidade com essa legislação. Além disso, esse princípio garante que os direitos de cada cidadão não sejam violados. Ainda, define que esse direito é um dos mais relevantes do direito administrativo.

De acordo com Di Pietro, “o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.”. Segundo a autora, “[...] a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.” (DI PIETRO, 2017, p. 135).

Pode-se reforçar essa afirmação utilizando-se do que traz o art. 5 Caput e inciso II da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (BRASIL, 1993, s/p).

O princípio da impessoalidade, de acordo com Meirelles:

“O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal” (MEIRELLES, 2016, p. 97).

Ainda, conforme Marinela (2017) de acordo com esse princípio é exigência que todos os participantes da licitação tenham tratamento igualitário, de forma que não se possam admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas que possam vir a prejudicar a competitividade entre os licitantes.

Carvalho Filho (2010) afirma que a Administração deve se manter neutra e impessoal, de forma que prevaleça o interesse comum sobre o particular, impossibilitando o favorecimento de alguém sobre outrem.

O parágrafo 1, do art. 37 da Constituição Federal ratifica o princípio da impessoalidade:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, s/p).

O princípio da moralidade exige da Administração um “comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade” (DI PIETRO, 2017, p. 467).

Segundo Justen Filho (2016) os princípios da moralidade e da probidade, que norteiam a licitação, aplicam-se tanto à conduta dos agentes da Administração

Pública quanto à dos próprios licitantes. Segundo o autor o princípio da moralidade compreende a boa-fé das ações.

Alexandrino e Paulo (2014) explicam que a diferença entre a moralidade administrativa e a comum é que a primeira pode ser anulada através de ato ou medida judicial se esse não estiver de acordo com os princípios da moralidade. O agente público tem a obrigatoriedade de agir de acordo com a legislação vigente e qualquer ato contrário é considerado um ato imoral.

Um exemplo constante na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5, inciso LXXIII sobre o princípio da moralidade é:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988, s/p).

Ainda, de acordo com Carvalho Filho (2010) todo o agente público necessita ser ético e moral, pois essas são características intrínsecas desse.

O princípio da igualdade, de acordo com Veríssimo (2013), determina que haja competição entre os licitantes de forma igualitária e que não haja favoritismo entre os licitantes. Conforme a Lei nº 8666/1993, artigo 3, parágrafo 1, inciso I, prevê que é vedado aos agentes públicos:

Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (BRASIL, 1993, s/p).

Já o princípio da publicidade tem como finalidade dar conhecimentos aos interessados e o controle pelos administradores dos atos e termos da licitação, de acordo com Marinela (2017). De acordo com a Lei nº 8666/1993, artigo 3, parágrafo 3, estabelece que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao

público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura” (BRASIL, 1993, s/p).

Logo, estabelece que qualquer cidadão poderá ter acesso e acompanhe os procedimentos de licitação. Além disso, a Lei de Acesso à Informação estabelece, em seu artigo 8, parágrafo 1, inciso IV, que deverão ser divulgadas as “informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;” (BRASIL, 2011, s/p).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório faz com que o edital seja dito como a “lei interna da licitação” (Marinela, 2017). Ainda de acordo com a autora, os editais devem prever todos os direitos e as obrigações imputadas à Administração e ao licitante. Já de acordo com Meirelles (2016), esse princípio:

“Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado” (MEIRELLES, 2016, p. 320 e 321).

De acordo com Justen Filho (2016), esse princípio define que todas as regras previstas em edital devem ser respeitadas minuciosamente, gerando garantias a todos os envolvidos no procedimento licitatório. Além disso, no instrumento convocatório, a Administração Pública deve estabelecer os requisitos mínimos de qualidade quanto ao material a ser comprado ou serviço a ser contratado, evitando detalhamentos e exigências excessivas e desnecessárias que podem resultar na restrição da competição ou no direcionamento do certame (RIO GRANDE DO SUL, 2018). A Administração Pública para resguardar a qualidade dos materiais pode, ainda, solicitar amostras e excluir do certame aquelas que não atenderam aos requisitos mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

O princípio do julgamento objetivo está expresso no artigo 45 da Lei 8666/1993:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a

possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (Brasil, 1993, s/p).

De acordo com Alexandrino e Paulo (2014), esse princípio dá direitos iguais a todos os licitantes, não havendo discriminação entre esses. Além disso, de acordo com Mello (2008), o objetivo é que o vencedor da licitação seja selecionado sem nenhum tipo de favorecimento em detrimento a algum licitante ou dos membros da comissão julgadora.

No Estado do Rio Grande do sul, de acordo com o Decreto nº 49.291 de 2012:

Os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, com exceção da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS deverão utilizar a estrutura da CELIC para realização de seus procedimentos licitatórios. (RIO GRANDE DO SUL, 2012, s/p).

A CELIC – Subsecretaria da Administração Central de Licitações, tem dentre suas principais atividades a competência de “planejar, organizar, comandar e controlar as políticas e as atividades de licitações, contratações de obras e de serviços, bem como as alienações;” (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Logo, tem como uma de suas principais atividades as atividades de licitações.

Além disso, à CELIC também compete:

Ao Departamento de Licitações Centralizadas compete:

I - realizar procedimentos licitatórios incluindo a elaboração de instrumentos convocatórios e minutas de contratos, em especial pela modalidade de pregão eletrônico;

II - realizar registro de preços, controlar o prazo de validade e informar a relação dos itens com os preços registrados;

III - receber propostas, realizar o julgamento, a habilitação dos licitantes e elaborar o rol de licitantes classificados;

e IV - cientificar os licitantes dos recursos administrativos interpostos. (RIO GRANDE DO SUL, 2012, s/p).

Portanto, todos os procedimentos referentes a licitações no Estado do Rio Grande do Sul, competem à CELIC. Segundo o site da CELIC a política de centralização das aquisições é um diferencial do nosso Estado, e tem se sustentado

a partir da especialização e profissionalização dos servidores da Subsecretaria nos aspectos que envolvem a licitação e a contratação.

De acordo com Cartaxo e Marini (2010), a partir do ano de 2000 foram criadas diversas ações modernizadoras nos Estados do Brasil. Essas ações tinham o intuito de reduzir custos, monitorar e controlar os processos licitatórios e as compras de diversos órgãos pertencentes à mesma esfera administrativa. Ainda, de acordo com os autores, o gerenciamento dos portais de compras e licitações seriam melhores geridos através da centralização das compras através de um órgão gerenciador.

Segundo Fiuza (2013), é evidente que vários países no mundo utilizam esse modelo compras centralizadas, pois permite ao órgão centralizador um melhor controle das compras, através da padronização de itens e dos procedimentos utilizados no processo de compras. Ainda, o autor enfatiza, que a centralização auxilia também o processo de transparência. Além disso, o pode auxiliar na economia e gestão de recursos públicos, já que os volumes de compras são maiores e a pesquisa de preços de mercado pode acontecer de forma mais ampla. Outra importante vantagem para a centralização das compras, de acordo com o autor, é a redução com custos de transporte e melhoria no desenvolvimento da economia local.

2.3. Fiscalização de Contratos Administrativos

A Lei Federal de Licitações, Lei nº 8.666/1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas gerais para licitações e contratos administrativos prevê, em seus artigos 58 e 67, que os contratos administrativos devem ser fiscalizados e acompanhados, como forma de garantir desejado grau de eficiência administrativa na consecução do interesse público. O Artigo 67 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que:

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. § 1º O representante da Administração anotarà 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 ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a

seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993, s/p).

Segundo a Lei nº 8666/1993 a fiscalização da execução contratual é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicas. Na Lei ainda é definido que não é inserida na esfera de discricionariedade do gestor a decisão de fiscalizar ou não, sendo o não exercício desse poder dever uma falta grave (BRASIL, 1993).

Já Justen Filho (2005) afirma que:

O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade de outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos (JUSTEN FILHO, 2005, p. 560).

No Acórdão nº 1930/2006 do TCU é estabelecido que:

O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, (...) o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública (BRASIL, 2006, s/p).

Não é diversa a posição dos Ministros do TCU, conforme se verifica da leitura do Acórdão nº 3339/2009 Segunda Câmara:

Exerça a fiscalização do contrato com rigor, aplicando, sempre que houver descumprimento contratual, as sanções previstas, sobretudo no que concerne aos prazos de execução, de forma a evitar custos e transtornos adicionais (BRASIL, 2009, s/p).

Meirelles (2016) esclarece que o acompanhamento da execução do contrato compreende a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais, e se extraindo de seu esclarecimento para cada fase:

FISCALIZAÇÃO: verificar o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, confirmar o cumprimento das obrigações tanto no aspecto técnico quanto nos prazos de realização [...].

ORIENTAÇÃO: é direito-dever da Administração Pública, que se exterioriza pelo fornecimento de normas e diretrizes sobre seus objetivos, para que o particular possa colaborar eficientemente com o Poder Público no empreendimento que ambos estão empenhados [...].

INTERDIÇÃO: é o ato escrito pelo qual a Administração determina a paralisação da execução do contrato por estar em desacordo com o pactuado [...].

INTERVENÇÃO: é a providência externa que se justifica quando o contratado se revela incapaz de dar fiel cumprimento ao avençado, ou há iminência ou efetiva paralisação dos trabalhos, com prejuízos potenciais ou reais para o serviço público [...].

APLICAÇÃO DE PENALIDADES: é dever da Administração quando verifica a inadimplência do contratado na realização do objeto, no cumprimento de prazos ou qualquer outra obrigação. Na omissão, responde o agente público visto que não é lícito renunciar direito do Estado, sem a devida justificativa.” (MEIRELLES, 2016, p. 259 e 260).

Ainda, segundo o autor, não se pode confundir “orientação” com “direção do contrato”, visto ser esta exclusiva do contratado que possui autonomia técnica, operacional e econômica, sendo de sua responsabilidade e risco a execução na forma acordada. Continua ressaltando que as exigências da fiscalização devem ser legais e tecnicamente viáveis de serem executadas, visto que do contrário o contratado pode se opor ao cumprimento e também solicitar a rescisão do contrato (MEIRELLES, 2016).

Da leitura dos artigos 58 e 67 da Lei de Licitações, conclui-se que a ação de fiscalizar e de acompanhar a execução do contrato administrativo, seja de prestação de serviços ou de fornecimento de produtos, é obrigação da Administração Pública, para que se possam alcançar os objetivos propostos não se incluindo na discricionariedade do gestor público a possibilidade de realizar ou não essa fiscalização (JUSTEN FILHO, 2005). Trata-se de um poder-dever, no sentido de que o Poder Público tem o dever de agir, na medida em que os poderes conferidos à Administração são irrenunciáveis.

O Tribunal de Contas da União (TCU) salienta com muita propriedade que a Administração não pode esperar o término do contrato para verificar a conformidade do serviço, conforme se verifica no Acórdão nº 1632/2009:

[...] A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos (BRASIL, 2009, s/p).

De acordo com Alves (2004) a omissão do servidor nomeado fiscal de contrato administrativo ou o incorreto cumprimento dessa tarefa pode gerar dano ao erário e neste caso aquele pode ser responsabilizado disciplinarmente e civilmente. E segundo o autor o servidor pode sofrer consequências civis e atrairá para si o dever de reparar o prejuízo que a Administração Pública obteve por esse ato. As penalidades estão descritas na Lei nº 8666/1993:

[...] Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. Art. 83. Os crimes definidos nesta Lei, ainda que simplesmente tentados, sujeitam os seus autores, quando servidores públicos, além das sanções penais, à perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo. [...] Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa (BRASIL, 1993, s/p).

3 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo do trabalho, estão apresentados e discutidos os resultados deste estudo, onde cada seção buscou responder os objetivos específicos propostos. Antes, porém, são apresentados os dados coletados nos processos licitatórios e de fiscalização de contratos.

Primeiramente serão apresentados os dados levantados nos processos licitatórios e na fiscalização de contratos. Esses dados evidenciam os problemas ocorridos desde o início do processo licitatório até a entrega do serviço ou material. Em seguida, são apresentados os dados do questionário aplicado, contendo perguntas abertas e fechadas.

3.1 Dados da coleta documental

Neste capítulo são apresentados os dados da coleta dos processos de contratação e compras realizadas através de processos licitatórios, bem como as ocorrências de fatos registrados relevantes para a essa pesquisa. Foram analisados dois processos de compra e contratação nos anos de 2017 e 2018. Os objetos dos processos foram os seguintes: contratação de serviço de substituição de piso e aquisição de luminárias e lâmpadas.

No processo de contratação de serviço de substituição de piso foram verificadas ocorrências de problemas principalmente relacionados aos prazos de entrega dos serviços. Na elaboração do edital, foram identificados diversos problemas por conta do curto espaço de tempo que este deveria ser elaborado, fazendo com que a especificação e a descrição do serviço ficassem pouco claras, gerando diversos problemas e pedidos de correção quanto aos termos do edital por parte da CELIC. Foram identificados problemas quanto a especificações e padronização de editais, sendo estes de suma importância para o atendimento da legislação vigente. Durante a execução do serviço, foi detectado, após a contratação da empresa vencedora, que alguns itens constantes no edital estavam obsoletos. Esses itens tiveram que ser substituídos por itens mais modernos. Porém, para que essa substituição fosse aceita, deveria de ser analisada ao menos pela área técnica do órgão. Esse processo de aceite demorou 30 dias para ser finalizado, gerando paralisação no serviço e conseqüentemente, transtornos para as áreas que utilizavam esses locais. Além disso, ônus para o órgão contratante, já que houve alteração nos preços dos itens e diversos serviços tiveram de ser paralisados.

No processo de aquisição de luminárias e lâmpadas pode-se observar problemas quanto à pesquisa de preços, já que a especificação dos materiais não estavam de acordo com os materiais disponíveis no mercado. Com isso, a

especificação do item teve de ser alterada de forma que os itens – luminárias e lâminas – ficassem em processos separados. Essa separação gerou grandes transtornos. O processo de compra das luminárias teve seu trâmite normal, porém o de compra de lâmpadas não atendia a legislação vigente e demorou diversos meses para que se enquadrasse nos moldes de compras da CELIC. Por fim, houve um problema com a disponibilização dos itens para uso, pois as luminárias já haviam sido compradas e instaladas enquanto as lâmpadas ainda não haviam sido compradas. Isso prejudicou o andamento de todo um setor do órgão, já que não havia iluminação adequada para que o trabalho rotineiro pudesse ser realizado.

Através da análise desses dois processos é evidente que alguns problemas poderiam ter sido evitados. Por exemplo, nos problemas relacionados à elaboração de editais. Esse processo deve ser realizado da forma mais completa possível, além disso, na sua elaboração deve ser previsto o tempo adequado para o planejamento e execução destes editais. Outro problema identificado é relacionado à especificação de materiais, já que em ambos dos casos apresentados houve problemas com descrição de materiais obsoletos. Com isso, é notória a necessidade de haver treinamentos contínuos, principalmente para o pessoal das áreas técnicas que demandam pedidos de compras para os setores responsáveis. Além disso, cursos de aperfeiçoamento visando à compreensão dos processos de compras para todos os servidores, já que ficou evidente na análise dos processos que uma das coisas mais importantes para a compra de produtos e contratação de serviços é o planejamento. É de suma importância que se saiba de quando algum servidor estiver envolvido neste processo, deve ter consciência do tempo de duração de cada fase do processo de compras e contratação e também que sejam identificados de antemão os problemas e possíveis soluções que podem ocorrer com este processo.

Na próxima parte do trabalho serão analisados aspectos do questionário aplicado aos servidores da Autarquia Estadual.

3.2 Perfil dos respondentes

Neste capítulo são apresentados os dados do perfil dos servidores que responderam ao questionário. Nesta parte do questionário buscaram-se informações como: cargo ocupado na Autarquia, tempo de serviço, participação de elaboração de

processos licitatórios e de fiscalização de contratos e a realização de treinamento em processos licitatórios e/ou fiscalização de contratos. No Tabela 1 são apresentados os dados para cada item perguntado.

Na Tabela 1 verifica-se que a maioria dos respondentes desempenha o cargo de Analistas e Agentes Técnicos e que tem de 5 a 10 anos de tempo de serviço na Autarquia. Nota-se que dentre os servidores que responderam o questionário apenas um quarto realizou curso de treinamento em processos licitatórios e/ou fiscalização de contratos sendo que quase 60% deles já foi fiscal de contrato e que 40% já participou da elaboração de processo licitatório. Evidencia-se que podem existir servidores que realizaram essas atividades sem a compreensão ou conhecimento apropriado que a sua execução necessita. Sobre as entidades que ministraram ou disponibilizaram os cursos do assunto a maioria são órgãos de controle. Presume-se que há uma preocupação desses órgãos, que realizam a verificação dos processos licitatórios nas suas diversas etapas, quanto melhoria da compreensão ou entendimento sobre o assunto dos agentes que realizam essa atividade.

Tabela 1 – Respostas à pergunta do perfil dos respondentes.

Cargo na Autarquia				
Analista	Técnico Superior	Agente Técnico	Auxiliar Administrativo Operacional	Cargo Comissionado
48	5	23	9	1
Tempo de serviço				
de 0 a 3 anos	de 3 a 5 anos	de 5 a 10 anos	de 10 a 15 anos	mais de 15 anos
6	8	51	8	13
Participação em processo licitatório				
Sim		Não		
35		51		
Realização de fiscalização de contratos				
Sim		Não		
49		37		
Realização de treinamento em processos licitatórios e/ou fiscalização de contratos				
Sim		Não		
21		65		
Órgãos que disponibilizaram o treinamento:				
DETRAN/RS, ENAP, DMAE/PMPA, AGU, TCE, TCU, FDRH/RS, SEFAZ, SENADO FEDERAL, ESAF e ESA/RS.				

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

3.3 Dados do nível de compreensão dos servidores sobre os processos licitatórios

No questionário aplicado (Apêndice A) foram elaboradas 10 perguntas fechadas e 2 abertas para que fosse possível descrever o nível de compreensão dos servidores da Autarquia Estadual nos procedimentos envolvendo processos licitatórios. Os dados obtidos das perguntas fechadas são apresentados na Tabela 2 com a seguinte escala: 5 – concordo totalmente, 4 – concordo parcialmente, 3 – não sei responder, 2 – discordo parcialmente e 1 – discordo totalmente.

Tabela 2 – Respostas às perguntas fechadas sobre processos licitatórios.

Pergunta	5	4	3	2	1
Compreendo que o conhecimento sobre como é e quais são as etapas de um processo licitatório auxilia nas atividades dos servidores que participam das compras e contratações.	86%	8%	1%	2%	2%
Considero que ter o conhecimento sobre a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) e a Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) auxilia nas atividades dos servidores que participam das compras e contratações.	81%	9%	6%	2%	1%
A Lei de Licitações e a Lei do Pregão são leis que dependem de conhecimentos básicos sobre diversas legislações, e por isso, são de difícil entendimento.	20%	37%	20%	23%	0%
O conhecimento sobre a Lei 8.666/93 e Lei 10.520/2002 auxilia no desenvolvimento das atividades laborais de todos os servidores.	27%	34%	21%	14%	5%
O conhecimento sobre a legislação que rege o processo de compras e contratações auxilia no controle da utilização de recursos públicos.	60%	28%	5%	5%	2%
A participação de mais pessoas no processo licitatório como, por exemplo, na etapa de especificação do material ou serviço melhora o seu resultado.	60%	25%	3%	8%	3%
Entendo que o processo licitatório é estruturado dessa forma a fim permitir que a Administração Pública possa contratar serviços ou comprar materiais minimizando os seus riscos e atender o princípio da isonomia.	42%	36%	6%	13%	3%

Tenho conhecimento que para realização de compras e contratações, na Administração Pública, há necessidade de planejamento, pois os prazos são maiores que na iniciativa privada e é necessário o cumprimento de várias etapas legais.	70%	23%	3%	2%	1%
Tenho conhecimento que o procedimento de compras e contratações, na Administração Pública, é realizado de forma diferente da iniciativa privada, pois é necessário atender aos princípios que a regem (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).	77%	16%	5%	1%	1%
Tenho conhecimento que uma das etapas do processo de licitação é a definição da modalidade que será utilizada que dependerá de critérios como, por exemplo, o preço da compra ou da contratação.	65%	21%	12%	1%	1%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Nas respostas, apresentadas na Tabela 2, envolvendo procedimentos de processos licitatórios observa-se que a maioria dos servidores respondentes concorda com as perguntas aplicadas. Verifica-se nessas respostas que os servidores que responderam ao questionário podem apresentar uma boa compreensão sobre os procedimentos que envolvem os processos licitatórios.

As respostas às perguntas abertas 16 e 17 foram organizadas de forma a apresentar as ideias ou entendimentos que os respondentes descreveram sobre o tema. As respostas às perguntas foram organizadas em quadros.

No Quadro 1 são apresentadas as considerações e as argumentações dos respondentes à pergunta 16. Analisando as argumentações, observa-se que os respondentes têm o entendimento de que oferta de treinamentos traria uma série melhorias para a Autarquia, possibilitando uma economia recursos públicos.

Quadro 1 – Respostas à pergunta 16.

Na sua opinião, o treinamento dos servidores públicos para melhorar a sua compreensão sobre a legislação que rege o processo de compras e contratações auxiliaria na economia de recursos públicos?
Menor tempo de trâmites dos processos.
Planejamento mais adequado e com antecipação das necessidades da Autarquia.
Escolha da melhor alternativa para a compra ou a contratação.
Planejamento para as renovações dos contratos.

Especificações realizadas com maior melhor clareza na descrição a fim que a compra ou a contratação atenda as necessidades da Autarquia.
Maior conhecimento dos trâmites o que auxiliaria no entendimento da comunicação entre os setores envolvidos.
Menor possibilidade de erros nos processos que evitaria o retrabalho.
Possibilidade de inovação nos trâmites ou na forma de elaboração dos processos.
Possibilidade de conscientização dos servidores quanto à dificuldade de compra de determinados materiais ou contratação de serviços com maiores especificidades.
Menor possibilidade de apontamentos de órgãos de controle.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

No Quadro 2 são apresentadas as considerações e as argumentações dos respondentes à pergunta 17. Pela análise das respostas, percebe-se que os procedimentos a serem melhorados propostos pelos respondentes já são previstos em legislação. Pode-se verificar uma falta de compreensão dos processos licitatórios. Visto que os procedimentos propostos para economizar recursos públicos estão relacionados com o planejamento e treinamento sobre esse tema. Além disso, há sugestões de se criar procedimentos de instrumentos para verificar a qualificação do contratado e a sua situação financeira, mesmo esses procedimentos já estarem previstos na legislação.

Quadro 2 – Respostas à pergunta 17.

Você acredita que a forma de elaboração de processos licitatórios poderia ter aspectos e procedimentos melhorados para a economia de recursos públicos? Em quais aspectos e procedimentos?
Padronização dos processos entre todas as esferas administrativas.
Descentralização dos processos licitatórios do Estado do RS com cada órgão realizando o seu respectivo processo.
Planejamento para unificar os pedidos de produtos similares em um único processo.
Especificações mais detalhadas para compra de materiais com maior qualidade.
Compras e contratações que visassem não somente o menor preço, mas a qualidade.
Atualização das especificações utilizadas no Estado do RS, pois as atualmente utilizadas estão defasadas.
Maior transparência nos processos.
Criação de procedimentos da instituição para instrução dos procedimentos necessários para a realização de compras e contratações.
Maior participação dos setores requisitantes.
Criação de instrumento que verifique de forma efetiva a situação financeira das empresas prestadoras de serviços terceirizados a fim de evitar o debrato e/ou o não pagamento dos colaboradores da contratada.
Criação de mecanismos para evitar que empresas diferentes com o(s) mesmo(s) proprietário participem do mesmo processo licitatório.

Criação de uma forma de especificação que não ocorra direcionamento, mas que garanta a qualidade do serviço contratado ou material comprado.
--

Participação de equipes multidisciplinares para a elaboração das especificações do objeto do edital.
--

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Verifica-se nas respostas às perguntas fechadas que os servidores podem manifestar um bom nível de compreensão sobre os processos licitatórios. Porém, ao analisar os dados coletados nos processos examinados, é evidente que há problemas em relação ao cumprimento dos ritos e procedimentos dos processos licitatórios. Há registros de atrasos na execução de contratos de serviços por problemas envolvendo má especificação de materiais e na previsão de prazos e entrega de produtos. Tais registros podem evidenciar que, mesmo os servidores manifestando um bom nível de compreensão sobre processos licitatórios, haja problemas quanto ao nível de conhecimento desses em relação à legislação que regula a forma como devem ser realizadas as compras e contratações na Administração Pública. Além disso, essa prática vai de encontro ao definido pelo princípio da eficiência que, segundo Melo et al. (2013), estabelece que se tenha um melhor aproveitamento dos recursos públicos e evite o seu desperdício. Logo, é evidente que atrasos na execução dos contratos e prestação de serviços geram desperdícios para a Administração Pública, já que estão em desacordo com o princípio da eficiência.

Além disso, a maior parte dos respondentes do questionário informou, por exemplo, que não sabem responder se a legislação que rege os processos licitatórios é de complexa compreensão por depender de conhecimento prévio de diversas outras legislações. Muitos servidores, ainda, apontaram não saber responder se o conhecimento sobre a legislação de licitações auxilia nas atividades laborais de todos os servidores. Notadamente, percebe-se que alguns servidores não têm conhecimento dos ritos e procedimentos dos processos licitatórios. Somando-se a isso, essas duas questões ainda conflitam com a pergunta que trata que ter um bom conhecimento sobre esses assuntos auxilia no controle da utilização dos gastos públicos, onde a grande maioria dos respondentes concordou com a afirmação. Logo, os servidores compreende que o conhecimento sobre os ritos dos processos licitatórios pode gerar economia nos gastos públicos, porém não possuem esse conhecimento.

Nas respostas da pergunta 17, há propostas de melhorias já existentes na legislação vigente, evidenciando uma possível falta de conhecimento por parte dos servidores sobre a legislação que regula os processos de licitação. Uma das propostas apresentadas cita a necessidade de maior transparência nos processos licitatórios e isso pode evidenciar uma falta de compreensão sobre a legislação. A Lei nº 8666/93 explicita no seu artigo 3º, parágrafo 3, que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento [...]” (BRASIL, 1993, s/p).

Outras propostas apresentadas foram de descentralização e de padronização dos processos de compras e contratação. Essas propostas comprovam que também é possível que haja um desconhecimento sobre a forma como são realizadas as compras e contratações no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, a CELIC é o órgão centralizador dos processos de compras e contratações e, conforme o que afirma Fiuza (2013), essa prática é benéfica e utilizada em diversos países no mundo, já que permite ao Poder Público um maior controle de compras e padronização não só de itens, mas também de procedimentos. Logo, o que foi apresentado como proposta de melhoria contraria uma prática já adotada no Estado do Rio Grande do Sul, que é a centralização dos processos de compras e contratações, e que tem como principal sustentação a especialização e profissionalização dos servidores desse órgão e a padronização desses processos.

Nas respostas da questão 17, há propostas de melhorias já existentes na legislação vigente, evidenciando uma possível falta de conhecimento sobre a legislação que regula os processos de licitação. Uma das propostas apresentadas cita a necessidade de maior transparência nos processos licitatórios e isso pode evidenciar uma falta de compreensão sobre a legislação. A Lei nº 8666/93 explicita no seu artigo 3º, parágrafo 3, que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento [...]” (BRASIL, 1993, s/p). Outra proposta diz respeito à melhora nos procedimentos de compras de materiais, principalmente no que se refere à qualidade dos materiais. Essa proposta pode demonstrar outra possível falta de conhecimento sobre os mecanismos disponíveis na legislação como, por exemplo, a solicitação de amostras para analisar se a qualidade do material atende aos requisitos do instrumento convocatório e às necessidades da Administração Pública (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Em relação à questão 16, pode-se observar que uma das respostas está relacionada à clareza quanto à descrição dos materiais e à descrição dos serviços contratados. Na resposta é evidenciada a melhoria de tais processos através treinamentos. Logo, pode-se perceber que é possível que os servidores que estão diretamente ligados a essas atividades não estejam recebendo treinamento adequado para o desempenho de tais funções.

Através da análise dos dados coletados nos processos licitatórios e das respostas às perguntas abertas 16 e 17 verifica-se que o grau de compreensão sobre a legislação é baixo em relação à compreensão dos processos licitatórios dos servidores.

3.4 Dados do nível de compreensão dos servidores sobre a fiscalização de contratos

No questionário aplicado (Apêndice A) foram elaboradas 10 perguntas fechadas e 3 perguntas abertas para que fosse possível descrever o nível de compreensão dos servidores da Autarquia Estadual nos procedimentos envolvendo fiscalização de contratos. Os dados obtidos das perguntas fechadas são apresentados na Tabela 3 com a seguinte escala: 5 – concordo totalmente, 4 – concordo parcialmente, 3 – não sei responder, 2 – discordo parcialmente e 1 – discordo totalmente.

Tabela 3 – Respostas às perguntas fechadas sobre fiscalização de contratos.

Pergunta	5	4	3	2	1
A compreensão sobre como é e quais são as etapas de um processo licitatório auxilia nas atividades dos fiscais de contratos.	77%	19%	2%	2%	0%
A compreensão sobre fiscalização de contratos tem influência no desenvolvimento das atividades cotidianas dos servidores.	45%	40%	9%	5%	1%
Todos os fiscais de contratos têm pleno conhecimento sobre a legislação, os deveres e as responsabilidades pertinentes à fiscalização de contratos.	8%	15%	26%	26%	26%
Todos os servidores deveriam ser capacitados, de forma contínua, em relação a conceitos básicos sobre fiscalização de contratos, pois isso facilita a gestão e a fiscalização dos contratos.	64%	21%	5%	9%	1%

MA legislação referente à fiscalização de contratos depende de conhecimentos básicos sobre diversas legislações, e por isso, são de difícil entendimento.	13%	42%	23%	21%	1%
O desenvolvimento de uma ferramenta de avaliação de fornecedores auxiliaria a Administração Pública a economizar recursos.	58%	24%	7%	5%	7%
A Administração Pública economiza recursos através de uma boa fiscalização de contratos.	67%	20%	5%	6%	2%
O desempenho do fiscal de contratos é importante, pois ele é o representante da Administração Pública e garantirá o atendimento ao princípio da eficiência.	67%	22%	3%	6%	1%
O fiscal de contratos tem como prerrogativa de sua função somente a punição dos contratados em casos de falha na execução dos contratos.	7%	17%	15%	16%	44%
O conhecimento técnico da área do objeto do contrato é uma característica que deve estar presente no fiscal do contrato.	57%	29%	7%	6%	1%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Nas respostas, apresentadas na Tabela 3, envolvendo procedimentos de fiscalização de contratos observa-se que a maioria dos servidores respondentes concorda com as perguntas aplicadas. Verifica-se nessas respostas que os servidores que responderam ao questionário podem apresentar uma boa compreensão sobre os procedimentos que envolvem os fiscalização de contratos.

As respostas às perguntas abertas 28, 29 e 30 foram organizadas de forma a apresentar as ideias ou entendimentos que os respondentes descreveram sobre o que foi perguntado. As respostas às perguntas foram organizadas em quadros.

No Quadro 3 são apresentadas as considerações e as argumentações dos respondentes à pergunta 28. Analisando as respostas, observa-se que a maioria dos aspectos e procedimentos a serem melhorados estão relacionados à falta de compreensão e de treinamento dos servidores. As respostas relatam aspectos de entendimento da forma e dos procedimentos da fiscalização de contratos como, por exemplo: clareza nas sanções; quais aspectos a serem fiscalizados; conhecimento jurídico sobre a fiscalização de contratos. Outros aspectos elencados pelos respondentes foram: criação ou melhoria de métodos de avaliação dos fornecedores; possibilidade de informatização da forma como é feita a fiscalização

de contratos; criação de mecanismos de comunicação entre os servidores e os fiscais de contratos para o registro de reclamações sobre os materiais e/ou os serviços; possibilidade de que se tenham servidores realizando somente a atividade de fiscal de contratos.

Quadro 3 – Respostas à pergunta 28.

Você acredita que a fiscalização de contratos poderia ter aspectos e procedimentos melhorados para a economia de recursos públicos? Em quais aspectos e procedimentos?
Melhorar a avaliação das empresas contratadas.
Clareza nas sanções e quais aspectos a ser fiscalizados.
Fiscal de contratos deveria participar do processo licitatório.
Utilização de equipamentos informatizados.
Obrigatoriedade de dedicação exclusiva para alguns contratos.
Conhecimento jurídico sobre os aspectos que norteiam e circundam a fiscalização de contratos.
Criação de métodos de avaliação de fornecedores na Administração Pública.
Criação de ferramentas de reclamações para os servidores sobre os materiais e os serviços.
Prezar pela qualidade do material adquirido ou do serviço contratado.
Treinamento dos fiscais de contrato.
Aplicação das penalidades aos fornecedores e empresas contratadas através de mecanismos ágeis.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

No Quadro 4 são apresentadas as considerações e as argumentações dos respondentes à pergunta 29. Nota-se nas respostas que as maiores dificuldades dos servidores estão relacionadas à falta de compreensão ou à falta de treinamentos. Há relatos sobre a falta de conhecimento das responsabilidades e obrigações dos fiscais de contratos. Além disso, falta de conhecimento do objeto do contrato, falta de comprometimento dos fiscais de contratos e dificuldades em relação à autonomia da atividade de fiscal de contrato por intervenção hierárquica superior.

Quadro 4 – Respostas à pergunta 29.

Qual(is) dificuldade(s) você acredita existir(em) para o desempenho de uma boa fiscalização de contratos?
Falta de conhecimento sobre as responsabilidades e obrigações da atividade.
Falta de conhecimento do objeto do contrato.
Falta de sistemas informatizados para execução da atividade.
Falta de comprometimento ou de tempo hábil para a realização da atividade, pois é desempenhada juntamente com outras atividades.
Falta de conhecimento técnico do objeto do contrato.
Reconhecimento pela execução da atividade.
Comunicação entre as pessoas que desempenham a função para melhor e estabelecer procedimentos.

Intervenção inapropriada da chefia em relação à forma de execução e critérios a serem estabelecidos durante o recebimento de materiais ou serviços.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

No Quadro 5 são apresentadas as considerações e as argumentações dos respondentes à pergunta 30. Verifica-se que há divisão de opinião quanto a eficiência da fiscalização de contratos, pois existem opiniões de que ela é satisfatória e outras de que ela é insatisfatória. Contudo, os respondentes que consideram a fiscalização de contratos satisfatória relatam que há aspectos a serem melhorada como, por exemplo, a necessidade de treinamento para a realização dessa atividade. Já os servidores que consideram a fiscalização de contratos insatisfatória consideram que há diversos aspectos a serem melhorados na fiscalização de contratos sendo que a maioria dos aspectos está relacionada com a compreensão que essa atividade exige para seu desempenho satisfatório e eficiente.

Quadro 5 – Respostas à pergunta 30.

Você considera que é satisfatória a fiscalização de contratos no âmbito da Autarquia e que todos os servidores têm o conhecimento apropriado para exercer essa atividade?
As justificativas dos respondentes que julgaram a fiscalização satisfatória foram:
Nem sempre os fiscais tem conhecimento técnico do objeto do edital.
Há necessidade de mais treinamento.
Há servidores que são fiscais de diversos contratos o que torna a fiscalização precária.
O fiscal é um agente meramente punitivo do contratado.
As justificativas dos respondentes que julgaram a fiscalização insatisfatória foram:
Falta de conhecimento das suas obrigações, deveres e de métodos de fiscalização mais eficientes para a execução da atividade de fiscalização de contratos.
Falta de treinamento dos servidores para desempenhar essa atividade.
Falta de interesse por parte dos fiscais.
Faltam ferramentas de avaliação de fornecedores para a criação de banco de dados.
A atividade é desempenhada com outras atividades do cargo ocupado pelo servidor.
Há recebimento de materiais e de serviços de baixa qualidade.
Há falta de uma gestão do órgão no desenvolvimento de programas de treinamentos para os seus servidores sobre essa atividade.
Há falta de comunicação entre os setores que receberam os materiais ou serviços e os fiscais que conferiram as suas entregas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Verifica-se pela análise das respostas às perguntas fechadas que os servidores demonstram ter compreensão sobre a fiscalização de contratos. Contudo,

pela análise das respostas às perguntas abertas e dos dados da coleta documental da seção 3.1, constata-se que os servidores não têm tal nível de compreensão, já que nos processos analisados há evidências de falta de compreensão dos fiscais de contratos sobre os procedimentos e práticas utilizadas nos processos de contratação. Isso pode ser verificado quando foi questionado se o fiscal de contratos tem somente a prerrogativa de punição dos contratados e a maioria dos respondentes discordou. Essa percepção vai de encontro ao que é estabelecido no Acórdão nº 3339/2009 do TCU no qual é esclarecido que a Administração Pública deve aplicar as sanções previstas quando houver descumprimento contratual (BRASIL, 2009).

Além disso, nas respostas da pergunta 28, há sugestões de melhoria em procedimentos já existentes em legislação, indicando uma possível falta de conhecimento dos servidores quanto à fiscalização de contratos. Nas respostas dessa pergunta, há propostas de melhoria relacionadas à clareza que o fiscal de contratos deve ter quanto aos aspectos do contrato que devem ser fiscalizados. Além disso, quanto às obrigações legais dos servidores que são designados para a atividade de fiscal de contratos. Contudo, a legislação já abarca essas sugestões e, segundo Meirelles (2016), o fiscal deve verificar a forma de execução do objeto contratado a fim de confirmar que as obrigações estabelecidas no contrato foram atendidas. Logo, o fiscal de contratos deve conhecer todas as exigências que constam no contrato.

Já nas respostas da pergunta 29, verifica-se que as dificuldades apontadas são relacionadas à falta de conhecimento, por exemplo, das obrigações e responsabilidades dos fiscais de contratos. Essas dificuldades podem evidenciar a falta de conhecimento das sanções que podem ser aplicadas ao fiscal de contratos quanto à má execução da fiscalização. Segundo Alves (2004), o servidor público que gerar dano ao erário pode ser responsabilizado pelo não atendimento à legislação vigente. Logo, evidencia-se a importância de haver treinamentos sobre a legislação que rege os processos de contratação e a fiscalização de contratos, já que é incontestável que existem servidores desempenhando tais atividades sem o adequado conhecimento sobre as atividades de fiscal de contratos.

Na pergunta 30, no qual é questionada a opinião sobre a fiscalização de contratos no âmbito da Autarquia, verifica-se que essa atividade não está sendo desempenhada de forma satisfatória, de acordo com os próprios servidores. Isso é

evidenciado pelos relatos sobre a falta de conhecimento das obrigações e a falta de treinamento dos fiscais de contrato, quanto pelos registros identificados através da análise dos processos licitatórios. Isso também pode indicar uma falta de compreensão da importância da fiscalização de contratos e das sanções que a omissão e/ou a má execução dessa atividade pode acarretar ao servidor. A Lei nº 8666/1993 nos seus artigos 82 e 92 estabelece que a omissão ou a ação da fiscalização que resulte em vantagem indevida para o contratado é crime tipificado (BRASIL, 1993).

Logo, os servidores da Autarquia demonstram ter um grau baixo de compreensão sobre fiscalização de contratos administrativos já que em diversas das perguntas apresentadas, a maior parte dos servidores já manifesta haver problemas relacionados à fiscalização de contratos em diversos aspectos, evidenciando um possível despreparo dos servidores que desempenham essa atividade.

3.5 Influência do conhecimento sobre licitações para servidores que realizam essa atividade

Analisando as respostas tanto das perguntas abertas, quanto das fechadas verifica-se que o nível de conhecimento dos servidores que participam da elaboração dos processos licitatórios e da fiscalização dos contratos influencia na qualidade da execução dessas atividades. Pela análise das respostas das perguntas 16, 29 e 30, foi evidenciada a falta de treinamento dos servidores que realizam tais atividades. Além disso, pode-se identificar que a falta de treinamentos contínuos gera diversos problemas, principalmente em relação aos padrões estabelecidos na legislação vigente. Nota-se que os próprios servidores consideram que a prática de treinamentos contínuos auxiliaria a melhor compreensão dos aspectos obrigatórios da legislação e, conseqüentemente, uma melhor elaboração de editais e fiscalização de contratos. Verifica-se também que dentre os respondentes somente 25% já realizou algum tipo de treinamento em processos licitatórios e/ou fiscalização de contratos, e isso pode ser uma das causas da falta de compreensão dos servidores sobre o assunto.

Além disso, fica evidenciado nas respostas das perguntas 16, 29 e 30 que a falta de compreensão torna a etapa do planejamento, que é importante para que o

processo licitatório atenda o seu objetivo, quase que negligenciada pelos servidores e/ou gestores. Essa falta de planejamento foi verificada durante a análise dos processos descritos na seção 3.1, nos quais há uma carência de planejamento por parte de gestores e/ou servidores. Essa prática de inobservância de planejamento pode ser o motivo gerador dos problemas verificados durante a fiscalização dos contratos ou, ainda, retrabalho na etapa de elaboração do processo licitatório. Essa negligência ao planejamento vai de encontro ao estabelecido pelo princípio da eficiência no qual, segundo Melo et al. (2013), é a busca pela produtividade e pela economia e pelo rendimento funcional para redução do desperdício do dinheiro público.

Somando-se a isso nas respostas à pergunta 30, no qual foi questionada qual a opinião dos servidores sobre a fiscalização de contratos, verifica-se que essa atividade não é desempenhada de forma satisfatória. Algumas justificativas, para essa opinião, estão relacionadas com a falta de conhecimento das obrigações e deveres da atividade. Esse desconhecimento pode influenciar na execução da atividade dos fiscais de contrato, pois estes não tem clareza das responsabilidades e das sanções que a Lei nº 8666/1993 nos artigos 82 e 92. Nestes artigos são definidas as penalidades que o servidor que realizar incorretamente ou se omitir na fiscalização de contratos pode ser responsabilizado (ALVES, 2004). Esse desconhecimento pode influenciar na execução da fiscalização de contratos, visto que não há um entendimento dos servidores da importância e da responsabilidade que envolve a função.

Logo, o conhecimento e a compreensão sobre os processos licitatórios, e as suas etapas e particularidades influencia no desempenho das atividades de elaboração de editais e na fiscalização de contratos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral verificar qual é o nível de compreensão dos servidores de uma Autarquia Estadual do Rio Grande do Sul em relação aos processos licitatórios e à fiscalização de contratos. Para o alcance do objetivo geral, foram definidos quatro objetivos específicos que buscavam revisar os conceitos de processo licitatório e examinar: o nível de compreensão dos servidores sobre processos licitatórios; o nível de compreensão dos servidores sobre

fiscalização de contratos administrativos e se o conhecimento sobre os processos licitatórios influencia nas atividades dos servidores que participam das compras e das contratações.

A verificação do grau de compreensão sobre os processos licitatórios dos servidores da Autarquia, feita através da aplicação de questionário e de pesquisa documental, mostrou-se baixa. Visto que muitas das respostas apresentadas no questionário contradizem as informações levantadas através da pesquisa documental. Essas contradições são verificadas nas respostas às perguntas abertas do tema no qual há desconhecimento dos princípios que regem os processos licitatórios como, por exemplo, o da publicidade. A Lei nº 8666/1993 define que a licitação não será sigilosa e será acessível ao público (BRASIL, 1933). Outras respostas que evidenciam a falta de conhecimento são verificadas na proposta de padronização e descentralização dos processos licitatórios que no âmbito do Estado são realizados pela CELIC e que, segundo Fiuza (2013), é uma prática benéfica, pois dá ao Poder Público um maior controle e padronização dos procedimentos e dos itens. Além disso, a maior parte dos respondentes do questionário informou que não sabem responder se a legislação que rege os processos licitatórios é de complexa compreensão por depender de conhecimento prévio de diversas outras legislações. A maioria dos servidores, ainda, respondeu que não sabem responder se o conhecimento sobre a legislação de licitações auxilia nas atividades laborais de todos os servidores. Notadamente, percebe-se que alguns servidores não têm conhecimento dos ritos e procedimentos dos processos licitatórios. Essas duas questões, ainda, conflitam com a pergunta que trata que ter um bom conhecimento sobre esses assuntos auxilia no controle da utilização dos gastos públicos, onde a grande maioria dos respondentes concordou com a afirmação.

O grau de compreensão sobre a fiscalização de contratos administrativos dos servidores da Autarquia mostrou-se baixo. Visto que pela análise dos registros dos processos analisados e das respostas às perguntas abertas isso fica evidenciado. Além disso, quando questionado se o fiscal tem somente a prerrogativa de punir o contratado quando há descumprimento do estabelecido em contrato, os servidores discordaram. Essa percepção é contrária com o que diz o Acórdão 3339/2009 do TCU que esclarece a Administração Pública tem o dever de aplicar sanções quando houver descumprimento contratual (BRASIL, 2009). Somando-se a isso, diversos servidores apontaram que uma das fragilidades, tanto na elaboração de processos

licitatórios, quanto na fiscalização de contratos, é a falta de conhecimento sobre os ritos de cada processo licitatório e as atividades da fiscalização de contratos. Nas respostas à questão 28, que lhes perguntou sugestões de melhorias nos procedimentos, pode indicar essa falta de compreensão, visto que dentre as propostas de melhorias há métodos como clareza dos aspectos a serem fiscalizados e das obrigações legais que estão submetidos os fiscais de contratos. Contudo, esses aspectos já estão abarcados na legislação e, segundo Meirelles (2016), o fiscal deve verificar a execução do contrato a fim de confirmar que as obrigações estabelecidas no contrato e na legislação foram atendidas. Nas respostas à pergunta 29, são elencadas dificuldades quanto à execução da fiscalização de contratos e um dos aspectos descritos é a falta de conhecimento das obrigações que o fiscal de contratos está submetido. Esse desconhecimento pode evidenciar um falta de conhecimento quanto às sanções que está submetida essa atividade e que, segundo Alves (2004), o servidor público pode ser responsabilizado se gerar dano ao erário. Na pergunta 30, que questiona se a fiscalização de contratos é realizada de forma satisfatória na Autarquia, os respondentes opinaram que a fiscalização de contratos é insatisfatória. Dentre os argumentos dados para justificar essa opinião são a falta de conhecimento das obrigações e a falta de treinamento dos fiscais de contrato. Isso pode indicar que há um desconhecimento da importância da fiscalização de contratos e das sanções que a má execução e/ou a omissão pode gerar que, segundo a Lei nº 8666/1993, é crime tipificado (BRASIL, 1993).

Analisando-se o grau de compreensão dos fiscais de contratos sobre fiscalização de contratos, também se chega à conclusão que é baixo. Um dos principais motivos é a divergência entre as respostas obtidas através do questionário e os registros levantados na análise documental. Percebe-se que muitas questões que enfatizam o conhecimento sobre o tema fiscalização de contratos entram em contradição com os problemas apresentados na execução dos contratos. Uma das principais causas é a falta de treinamento e a falta de planejamento que vai de encontro ao princípio da eficiência que, segundo Melo et al. (2013), é a busca pela produtividade e rendimento funcional para economia dos recursos públicos.

Recomenda-se que sejam desenvolvidos treinamentos contínuos para que todos os servidores tenham ao menos conhecimentos sobre a legislação básica que rege o tema processos licitatórios. Além disso, que sejam desenvolvidas ferramentas

de treinamento de fiscais de contratos com todos os servidores da Autarquia, já que qualquer pessoa pode ser indicada para desenvolver essas atividades.

Sugere-se que sejam criadas ferramentas de avaliação dos servidores que trabalham com processos licitatórios e com fiscalização de contratos, para que haja parâmetros para que se possam executar treinamentos mais específicos para os servidores que estão desenvolvendo essas atividades. Além disso, que esses parâmetros também auxiliem em uma melhor gestão dos servidores que desenvolvem essas atividades, visando à construção de equipes especializadas e tendo como principal objetivo a eficiência no uso de recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Paulo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22. ed. São Paulo: Método, 2014.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de Almeida. Fiscalização contratual: “calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 41, n. 114, Maio/Ago/2009, p.51-62. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342/387>>. Acesso em 10 de abril de 2019.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 35, n. 102, Out/Dez/2004, p.60-69. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610/671>>. Acesso em 02 de abril de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 10 de abril de 2019.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 07 de abril de 2019.

_____. Presidência da República. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 08 de abril de 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 10 de abril de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos e Decisões**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária de órgãos públicos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, p. 160-168, 2002. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/69443>>. Acesso em 10 de abril de 2019.

CARTAXO, F.; MARINI, C. Gestão da despesa pública e da accountability financeira. In: **Conselho Nacional de Secretários de Estado Da Administração 65 (Org.)**. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II. Brasília: CONSAD, 2010. p. 9-26.

COSTA, Antônio França da. Aspectos Gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, Maio/Ago/2013, p.58-71. Disponível em: <revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/91/89>. Acesso em 10 de abril de 2019.

COSTA FILHO, José Vinicius da; COSTA, José Vinicius da; COSTA, Túlio Aquino Monteiro da; OLIVEIRA, Alex Fernandes de; MENDES, Edna. Art. 67 da Lei nº 8666/93: Conhecimentos fundamentais para o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato administrativo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 133, fev 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15796&revista_caderno=4>. Acesso em 04 de abril de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIUZA, E. **Desenho institucional em compras públicas**. In: FIUZA, E.; SALGADO, L. H. (Org.). Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas 2003.

LAPPONI, Juan Carlos. **Estatística usando Excel 5 e 7**. São Paulo: Lapponi Treinamento e Editora, 1997.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MELO, Wellington Ferreira de; SANTOS, Cicero Marcelo Bezerra dos; SCHMIDT FILHO, Ricardo; MENDES, Francilda Alcantara; MONTEIRO, Aparecido John Marculino. Conceitos, funções e princípios da Administração Pública e suas relações com a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 116, set. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13653>. Acesso em 05 de abril de 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.291, de 26 de junho de 2012**. Institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual – CECOM. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.291.pdf>>. Acesso em 08 de abril de 2019.

_____. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Manual de orientação do gestor público**. Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. – 4. ed. - Porto Alegre: CORAG, 2018.

_____. Subsecretaria da Administração Central de Licitações. Disponível em: <<http://www.celic.rs.gov.br/index.php?menu=quemsomos&cod=1>>. Acesso em 08 de abril de 2019.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública - Artigo 67 - Lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 187-199, ago. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125698/130886>>. Acesso em 05 de abril de 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26º ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. Princípios gerais e específicos da licitação. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 110, mar. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12955>. Acesso em: 05 de abril de 2019.

APÊNDICE – QUESTIONÁRIO APLICADO

1. Qual o cargo que ocupa na Autarquia?

() Analista () Técnico Superior () Agente Técnico () Auxiliar Administrativo Operacional () Cargo Comissionado

2. Quanto tempo de serviço na Autarquia você tem?

() entre 1 e 3 anos () entre 3 e 5 anos () entre 5 e 10 anos () entre 10 e 15 anos () mais de 15 anos

3. Você já participou da elaboração de um processo licitatório?

() Sim () Não

4. Você já foi fiscal de algum contrato administrativo ou recebeu algum tipo de material comprado pela Autarquia?

() Sim () Não

5. Você recebeu algum tipo de treinamento sobre processos licitatórios e/ou contratos administrativos (fiscalização de contratos)?

() Sim () Não

5.1. Qual(is) órgão(s) disponibilizou(aram) o(s) curso(s)?

Bloco II – Conhecimento sobre licitações.

Sabendo que os números abaixo listados significam:

1 - Discordo totalmente.

2 - Discordo parcialmente.

3 - Não sei responder

4 - Concordo parcialmente.

5 - Concordo totalmente.

Marque o número que se enquadra com sua opinião em relação às afirmações listadas:

6.	Compreendo que o conhecimento sobre como é e quais são as etapas de um processo licitatório auxilia nas atividades dos servidores que participam das compras e contratações.	1	2	3	4	5
7.	Considero que ter o conhecimento sobre a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) e a Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) auxilia nas atividades dos servidores que participam das compras e contratações.	1	2	3	4	5
8.	A Lei de Licitações e a Lei do Pregão são leis que	1	2	3	4	5

	dependem de conhecimentos básicos sobre diversas legislações, e por isso, são de difícil entendimento.					
9.	O conhecimento sobre a Lei 8.666/93 e Lei 10.520/2002 auxilia no desenvolvimento das atividades laborais de todos os servidores.	1	2	3	4	5
10.	O conhecimento sobre a legislação que rege o processo de compras e contratações auxilia no controle da utilização de recursos públicos.	1	2	3	4	5
11.	A participação de mais pessoas no processo licitatório como, por exemplo, na etapa de especificação do material ou serviço melhora o seu resultado.	1	2	3	4	5
12.	Entendo que o processo licitatório é estruturado dessa forma a fim permitir que a Administração Pública possa contratar serviços ou comprar materiais minimizando os seus riscos e atender o princípio da isonomia.	1	2	3	4	5
13.	Tenho conhecimento que para realização de compras e contratações, na Administração Pública, há necessidade de planejamento, pois os prazos são maiores que na iniciativa privada e é necessário o cumprimento de várias etapas legais.	1	2	3	4	5
14.	Tenho conhecimento que o procedimento de compras e contratações, na Administração Pública, é realizado de forma diferente da iniciativa privada, pois é necessário atender aos princípios que a regem (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).	1	2	3	4	5
15.	Tenho conhecimento que uma das etapas do processo de licitação é a definição da modalidade que será utilizada que dependerá de critérios como, por exemplo, o preço da compra ou da contratação.	1	2	3	4	5

16. Na sua opinião, o treinamento dos servidores públicos para melhorar a sua compreensão sobre a legislação que rege o processo de compras e contratações auxiliaria na economia de recursos públicos? Explique:

_____.

17. Você acredita que a forma de elaboração de processos licitatórios poderia ter aspectos e procedimentos melhorados para a economia de recursos públicos? Em quais aspectos e procedimentos?

_____.

Bloco III – Conhecimento sobre fiscalização de contratos administrativos.

Sabendo que os números abaixo listados significam:

- 1 - Discordo totalmente.
 2 - Discordo parcialmente.
 3 - Não sei responder.
 4 - Concordo parcialmente.
 5 - Concordo totalmente.

Marque o número que se enquadra com sua opinião em relação às afirmações listadas:

18.	A compreensão sobre como é e quais são as etapas de um processo licitatório auxilia nas atividades dos fiscais de contratos.	1	2	3	4	5
19.	A compreensão sobre fiscalização de contratos tem influência no desenvolvimento das atividades cotidianas dos servidores.	1	2	3	4	5
20.	Todos os fiscais de contratos têm pleno conhecimento sobre a legislação, os deveres e as responsabilidades pertinentes à fiscalização de contratos.	1	2	3	4	5
21.	Todos os servidores deveriam ser capacitados, de forma contínua, em relação a conceitos básicos sobre fiscalização de contratos, pois isso facilita a gestão e a fiscalização dos contratos.	1	2	3	4	5
22.	A legislação referente à fiscalização de contratos depende de conhecimentos básicos sobre diversas legislações, e por isso, são de difícil entendimento.	1	2	3	4	5
23.	O desenvolvimento de uma ferramenta de avaliação de fornecedores auxiliaria a Administração Pública a economizar recursos.	1	2	3	4	5
24.	A Administração Pública economiza recursos através de uma boa fiscalização de contratos.	1	2	3	4	5
25.	O desempenho do fiscal de contratos é importante, pois ele é o representante da Administração Pública e garantirá o atendimento ao princípio da eficiência.	1	2	3	4	5
26.	O fiscal de contratos tem como prerrogativa de sua função somente a punição dos contratados em casos de falha na execução dos contratos.	1	2	3	4	5
27.	O conhecimento técnico da área do objeto do contrato é uma característica que deve estar presente no fiscal do contrato.	1	2	3	4	5

28. Você acredita que a fiscalização de contratos poderia ter aspectos e procedimentos melhorados para a economia de recursos públicos? Em quais aspectos e procedimentos?

29. Qual(is) dificuldade(s) você acredita existir(em) para o desempenho de uma boa fiscalização de contratos? Explique:

30. Você considera que é satisfatória a fiscalização de contratos no âmbito da Autarquia e que todos os servidores têm o conhecimento apropriado para exercer essa atividade? Explique:
