

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ECONOMIA
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

MÁRCIA TATIANNE CARDOSO TRINDADE

**A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS FRENTE AS DIFICULDADES DA
FISCALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**GOIÂNIA
2021**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): **MÁRCIA TATIANNE CARDOSO TRINDADE**

Título do trabalho: **A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS FRENTE AS DIFICULDADES DA FISCALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) **Concorda com a liberação total do documento** SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Júlio Orestes Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 09/11/2021, às 20:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA TATIANNE CARDOSO TRINDADE, Discente**, em 09/11/2021, às 22:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2477676** e o código CRC **943F41D1**.

MÁRCIA TATIANNE CARDOSO TRINDADE

A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS FRENTE AS DIFICULDADES DA
FISCALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Orestes da Silva

GOIÂNIA
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Trindade, Márcia Tatianne Cardoso

A percepção dos fiscais de contratos frente as dificuldades da
fiscalização na Administração Pública [manuscrito] / Márcia Tatianne
Cardoso Trindade. - 2021.

xxxiv, 34 f.: il.

Orientador: Prof. Júlio Orestes da Silva; co-orientador Ednei
Morais Pereira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade
Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis
e Ciências Econômicas (FACE), Ciências Contábeis, Goiânia, 2021.

Inclui gráfico, tabelas.

1. Fiscalização Contratual. 2. Contratos Públicos. 3. Nova Lei de
Licitações e Contratos. I. Silva, Júlio Orestes da, orient. II. Título.

CDU 657



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ATA DE DEFESA DA MONOGRAFIA COMO REQUISITO PARA CUMPRIMENTO DA DISCIPLINA “TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO II” (FAC0259)

Aos 03 dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e um iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso II (TCC II) intitulado “A PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS FRENTE AS DIFICULDADES DA FISCALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, de autoria da discente **MÁRCIA TATIANNE CARDOSO TRINDADE**, matrícula **201103778** do curso de Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo presidente da banca **prof. Júlio Orestes da Silva - orientador (FACE/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **profa. Claudia Ferreira da Cruz (FACC/UFRJ)** e **prof. Ednei Morais Pereira (FACE/UFG)**.

Após exposição de quinze minutos, a discente foi arguida oralmente pelos membros da Banca Examinadora. Nesta arguição a Banca buscou aferir a suficiência de conhecimento e a capacidade de sistematização do tema desenvolvido pela discente em seu TCC II. Após realização dos comentários de cada um dos professores examinadores, a Banca reuniu-se reservadamente e atribuiu a nota final de **8,0 (oito)**, tendo sido o TCC II considerado **aprovado**.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Ferreira da Cruz, Usuário Externo**, em 03/11/2021, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ednei Morais Pereira, Professor do Magistério Superior**, em 03/11/2021, às 21:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Júlio Orestes Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 08/11/2021, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2462441** e o código CRC **E8D4C742**.

RESUMO

O cenário de compras públicas apresentou no ano de 2021 alteração em sua principal normativa: a lei de licitações e contratos. Com as mudanças, a área de contratação pública percebeu/perceberá diversas mudanças, o que muito impacta o setor de fiscalização contratual. Nessa pesquisa foi realizado um levantamento – através da aplicação de questionário eletrônico – quanto a conjuntura atual da fiscalização dos contratos de serviços continuados no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, bem como, foi verificado junto aos fiscais de contratos da Instituição, se estes já se atualizaram referente a Lei nº 14.133/2021. Foram relatadas dificuldades, principalmente, no que tange a capacitação, e, o preparo para a mudança da legislação ainda é ínfima.

Palavras-chave: Fiscalização contratual. Contratos públicos. Nova lei de licitações e contratos.

ABSTRACT

In the year of 2021, the public procurement cenarium presented an alteration in its main regulation: the law of licitations and contracts. With this alteration, the public procurement area noticed or will notice many changes, what impacts in a significant way the contractual inspection sector. In this research, was conducted a survey – through an application of an electronic questionnaire – about the current situation of the inspection of continued services contracts in the scope of Federal Institute of Education, Science and Technology of Goiás, as well, was also verified with the Institute's contracts inspectors if they have abieady been updated about the Law nº. 14.133/2021. Some difficulties were reported by the inspectors: mostly in terms of training and the minimal preparation for a change in the legislation.

Keywords: Contractual inspection. Public contracts. New law of licitations and contracts.

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Alterações na Lei nº 14.133/2021, que impactam diretamente à execução contratual	10
Quadro 2 - Questionário aplicado aos fiscais de compras e serviços do IFG	13
Quadro 3 - Desafios da fiscalização atual X Possibilidades trazidas pela nova Lei	22

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IFG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
PNCP	Portal Nacional de Compras Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E OS SERVIÇOS CONTINUOS.....	6
2.2 A REGULAMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS	7
2.3 A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL	11
3 METODOLOGIA.....	13
3.1 LEVANTAMENTO DA AMOSTRA E COLETA DE DADOS	14
4 ANÁLISE DOS DADOS	15
4.1 PERFIL DOS FISCAIS DO IFG.....	15
4.2 INFLUÊNCIAS NO DESEMPENHO CONTRATUAL	16
4.3 CAPACITAÇÃO E PAPEL DO FISCAL DE CONTRATO	18
4.4 PRAZO DE EXECUÇÃO E QUALIDADE NOS SERVIÇOS PRESTADOS.....	19
4.5 INFLAÇÕES E PENALIDADES	20
4.6 A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

1 INTRODUÇÃO

A grande crise dos anos 1980, teve por causa principal o Estado. A partir daí, viu-se amplificar uma tendência de reforma do setor público em todo o mundo de forma muito rápida. Enquanto estes anos foram de crise, e, de um Estado que cresceu demasiadamente, os anos 1990 foram de reforma do Estado, principalmente na Administração Pública, e tal reforma ocorreu de modo universal. É como se o mundo, cidadãos e representantes do governo, tivessem chegado ao consenso que a esfera governamental era muito grande e precisava de redução, no intuito de abrandar seus custos e serem capazes de oferecer eficiência e eficácia na gestão. A ideia é de incorporar à administração pública modelos construídos para o setor privado, mas com a diferença que o papel do governo é satisfazer ao interesse público, portanto nunca será um negócio e não visará lucro. (PEREIRA E SPINK, 2006).

No Brasil, a reforma administrativa pública, foi efetivada e implementada a partir de 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso, e, “procurou-se entre outros aspectos, reduzir o tamanho do estado, mantendo sob sua responsabilidade apenas as atividades típicas e exclusivas de Estado, transferindo às empresas privadas, mediante contratos de serviço, a execução de atividades consideradas acessórias e/ou complementares à missão estatal” (FREITAS; MALDONADO, 2013, p. 1266), extinguindo vários cargos e alavancando assim as terceirizações.

Para contratar empresas privadas para tais serviços, a Lei nº 8.666/1993 traz a obrigatoriedade do uso da licitação e contratos administrativos para entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Em consoante, o Decreto nº 5.450/2005, no âmbito da União, determinava o uso da modalidade “pregão” quando da contratação de bens e serviços comuns, sendo preferível a sua forma eletrônica. Ademais, considerando que as 2 leis supracitadas, só terão vigência por mais 2 anos, uma vez que foram unificadas na Lei nº 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos, ratifica o uso preferencial do sistema eletrônico nas contratações do governo (BRASIL, 1993, 2005, 2021).

Dentre as entidades indiretas controladas pela União, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), autarquia federal, composta por 14 (quatorze) campus e a Reitoria, distribuídos no estado de Goiás, apresenta desde o ano de 2016, mais de 50% do seu orçamento destinado aos contratos continuados, que são contratados de forma terceirizada. De R\$ 59.051.202,00 que foi o orçamento total do ano de 2016, R\$ 30.458.201,00 foram gastos com contratos continuados, representando 51,58%. Em 2020, o valor é ainda mais alto: De R\$ 51.276.291,00, o percentual de quase 60% foi gasto com tais serviços.

Apesar dos critérios de seleção criados para garantir a maior qualidade e o menor preço, na execução dos contratos, é reportado a ocorrência de prejuízos e fraudes, como recentemente verificamos com o contrato de imunizantes adquiridos pelo Ministério da Saúde para o combate ao Coronavírus (RESENDE, 2021). Tal questão alertou a sociedade, quanto a importância da fiscalização e mostrou as dificuldades das Instituições na gestão e fiscalização de seus contratos.

Diante do exposto, o intuito desse trabalho será verificar a percepção dos fiscais de contratos quanto aos desafios da fiscalização contratual na administração pública.

Considerando que no ano de 2021 ocorreu a atualização da normativa que direciona o trabalho dos fiscais (publicação da Lei nº 14.133/2021), justifica-se evidenciar esse tema, pois tal lei trouxe alterações que impactam diretamente a fiscalização contratual. A pesquisa poderá contribuir com a literatura no sentido de identificar os desafios referentes a fiscalização de contratos públicos neste Órgão, e, os resultados se somarão às demais pesquisas realizadas em outros estados e instituições, além de, trazer a discussão a necessidade de qualificação para o atendimento à nova legislação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E OS SERVIÇOS CONTINUOS

A ideia de terceirização foi efetivamente empregada quando na Segunda Guerra Mundial as indústrias bélicas tinham a necessidade de produção e perceberam que as atividades de suporte podiam ser repassadas a outras empresas que alcançariam seus objetivos. Finalizou a guerra, mas o termo só ganhou mais força no mercado, e no Brasil, ela chegou quando empresas automobilísticas multinacionais, dependiam da produção de peças, entregue a várias outras empresas. O objetivo inicial era apenas o de redução de custos de mão-de-obra, portanto as empresas prestadoras não se preocupavam em fornecerem melhores serviços ou garantir qualidade e competitividade. (GIRARDI, 1999).

Em meados de 1980, o movimento a favor da reforma do estado se torna uma característica global. O conceito de uma hierarquia tradicional e burocrática passa a ser observada como superada e inútil, dando lugar a flexibilização e melhoria do processo. (PEREIRA E SPINK, 2006).

De acordo com Pereira (1997), no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi proposta a reforma administrativa e nessa nova conjuntura, o Estado deveria ter seu tamanho reduzido, transferindo para a administração privada, as tarefas que não fossem

estratégicas e exclusivas do Estado. Tal situação corroborou para a Terceirização dos Serviços, uma vez que a demanda por serviços públicos só crescia frente à sociedade.

Marcelino (2007) apresentou uma definição ampla de terceirização: é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. É a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra.

Di Pietro (2009), define terceirização no âmbito do direito do trabalho, como sendo a contratação pelo tomador de serviço, do trabalho de terceiros para o desempenho da atividade-meio, podendo assumir diferentes formas, como empreitada, locação de serviços, fornecimento, etc, sendo que o mesmo conceito se aplica a Administração Pública.

Para Moraes (2008), o termo terceirização no Brasil vem no intuito de “transferir a “terceiro”, no sentido de outro, a posição de empregador na relação empregatícia, com o objetivo claro de redução dos custos de produção, através do afastamento da responsabilidade sobre os encargos e obrigações trabalhistas, e, também, como instrumento apto a viabilizar a rápida substituição de trabalhadores conforme o sobe-e-desce da demanda, consoante o princípio do just-in-time”.

No ano de 1997 foi promulgado o decreto nº 2.271, que versava sobre a preferencialidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional manterem atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações sob forma de execução indireta. (BRASIL, 1997)

Na Administração Pública, alguns dos serviços que se beneficiam da terceirização são os de natureza continuada, que segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), “são serviços auxiliares e necessários a administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles quando interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deve estender-se por mais de um exercício financeiro”. Ainda segundo jurisprudências “o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outro”, sendo assim, cada instituição deve definir em processo próprio quais dos seus serviços tem características contínuas, justificando tais necessidades. (BRASIL, 2010a, p. 772).

As características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são: essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração e possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço. (BRASIL, 2010b).

2.2 A REGULAMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Na visão de Motta (2005), licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, de obra ou de serviço mais vantajosa para o erário.

Di Pietro (2009) aproveita parcialmente o conceito de José Roberto Dromi (1975, p. 92) e define licitação como:

procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DROMI, 1975, p. 92 apud DI PIETRO, 2009, p.350).

Depois de quase três décadas, e tantas outras normas que surgiram para complementar a Lei nº 8.666/1993, como a Lei nº 10.520/2002 que estabeleceu regras para o Pregão, o decreto nº 5.450/2005, revogado pelo decreto nº 10.024/2019, que estabelece critérios para o Pregão Eletrônico, a Lei nº 12.462/2011 que trouxe o regime diferenciado de contratações, e outras tantas, no intuito de normatizar as compras públicas foi promulgada no dia 1º de abril de 2021 a Lei nº 14.133 que decorrido o período de *vacatio legis*, substituirá as demais normas de licitação que ainda estão vigentes. O período de transição será de 2 (dois) anos. (BRASIL, 1993, 2002, 2005, 2011a, 2021).

A modalidade de licitação “Pregão” (leilão inverso) é considerada recente e veio posterior a criação da Lei nº 8.112/1993, com a promulgação da Lei nº 10.520/2002. Destaca-se, que o Decreto nº 3.555/2000, já regulamentava essa modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns. A Lei nº 10.520/2002 trouxe em seu texto, que o pregão poderia ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, e tal modalidade teve todo o seu norteamento com a publicação do Decreto nº 5.540/2005 que foi revogado pelo decreto nº 10.024/2019, regulamentando então o Pregão Eletrônico. (BRASIL, 1993, 2000, 2002, 2005, 2019).

A definição que Meirelles (2010, p. 342) traz para esta modalidade é “aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet”.

O pregão eletrônico é uma das modalidades mais utilizadas no âmbito do Ministério da Educação, conforme visão geral das licitações contratadas, disponibilizada pelo Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União. De 2018 a 2020, tal modalidade só fica atrás da “dispensa de licitação”, isso porque, considerando seus princípios básicos, tem objetivo de ser mais célere, e ainda garante uma participação maior de fornecedores, uma vez que para participação do certame, não é necessário estar no local de realização da sessão, mas apenas

estar conectado ao sistema de compras estabelecido anteriormente em edital, pela Administração Pública (BRASIL, 2018b).

Mas, a modalidade tem trazido transtornos a administração, quando o assunto são serviços continuados. O fato da administração contratar com preço muito abaixo do termo de referência, leva a uma conclusão de eficiência, porém, a modalidade de licitação foi um fator predominante para uma não eficiência nas contratações realizadas. Várias inflações e contratos rescindidos antes de decorridos os 60 (sessenta) meses, que é o desejável do ponto de vista operacional, mostram o lado negativo de tal modalidade, que contrata baseado apenas no menor preço. (AMORIM, 2016).

Chiarelli (2019) que também apresentou estudos relacionados aos serviços continuados contratados por meio de pregão eletrônico, teve como resultado que quase metade dos contratos analisados duraram menos da metade do tempo possível, gerando assim um custo adicional, já que é necessário realizar novo processo licitatório. Da amostragem que ela apresenta, apenas 13% completou todo o tempo possível de renovações.

Amorim, encontrou relação entre o baixo preço e a inexecução contratual. Segundo ela, quanto menor o preço apresentado pelo licitante, destoando muito do preço orçado pela administração, menor o tempo de duração do contrato, questionando assim a eficácia da modalidade “Pregão Eletrônico” e a realidade da economia gerada por essa forma de contratação. Ocorre que, na formação das planilhas de composição de preços, os encargos representam mais de 70% dos custos de contratos.

Quando dos sucessivos lances no momento do pregão e posterior apresentação da planilha de custos com valores recompostos, o licitante não tem outra alternativa do que reduzir lucros e despesas operacionais. O resultado são lucros e custos baixíssimos, e quando da execução contratual, acabam por “contaminar os encargos sociais”, atrasando salários e impostos, e sendo essa a inflação que os fiscais mais registram. Ainda há apontamentos da defasagem dos preços, que não podem ser alterados, pois as repactuações tem o intuito apenas de corrigirem os valores.

No dia 1º de abril de 2021, foi sancionada a nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021, que chega para unificar as normas relativas ao tema e tem objetivo de assegurar a seleção de proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 2021).

Destaca-se 2 (dois) pontos que eram exceções e se tornaram regra, na Lei nº 14.133/2021: a inversão de fases e modo preferencial eletrônico. A Lei nº 10.520/2005 inovou trazendo essa inversão de fases em sua modalidade, havendo primeiro o julgamento das propostas e, posteriormente, a fase de habilitação, restrita apenas as empresas que venceram na fase de lances, mas essa possibilidade aplicava-se tão somente aos pregões. Percebe-se com a nova norma a ampliação desse conceito para todas as modalidades previstas. Não obstante, a preferencialidade pela forma eletrônica está regulamentada, admitindo ainda a forma presencial, mas motivada, justificada.

O controle também passa a ser um assunto mais amplo na nova lei. Acrescentou-se diversos pontos nos Código de Processo Civil e Penal, deixando as penalidades mais severas, inclusive no que tange as fraudes em licitação, quando da entrega de mercadorias ou dos serviços com qualidade diversa da prevista nos instrumentos contratuais.

Apesar de estar vigente desde a sua publicação, há um debate no mercado sobre a possibilidade ou não, de utilização da nova lei, pois, segundo o art. 94 desta, “a divulgação no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos” (BRASIL, 2021). É ele quem abarcará toda a sistemática para a execução da lei em sua totalidade, como pode ser observado no Capítulo I do Título V da Lei nº 14.133/2021.

O sítio foi disponibilizado em agosto/2021, porém a própria AGU sugere que a nova lei ainda não seja usada (LIVE, 2021), pois, precisará de complementos de regulamentação. Foram identificados pelo Órgão Central de logística do Poder Executivo Federal, 52 (cinquenta e dois) regulamentos que precisarão ser editados e/ou atualizados, para garantir eficácia plena a nova legislação (SÉRIE, 2021).

Quadro 1 - Alterações gerais na Lei nº 14.133/2021

continua

Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011	Lei nº 14.133/2021
Várias normas para atendimento aos processos licitatórios;	Unificação das normas;
Na Lei nº 8666/1993, as modalidades apresentadas não seguem o critério eletrônico, surgindo posteriormente uma lei (10.520/2002) com a primeira modalidade nesse formato, o “Pregão Eletrônico”. Com a Lei nº 12.462/2011 surge também o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, que tem a forma eletrônica como preferencial (art. 13);	Art. 17, § 2º - Preferencialmente processo eletrônico (forma presencial ainda aceita, mas precisará ser justificada);

Lei nº 12.462/2011, Art. 6 - Possibilidade de orçamento sigiloso apenas no RDC.	Art. 24 - Utilização do orçamento sigiloso em caráter facultativo.
Lei nº 8.666/1993, art. 24, que com última atualização dos limites, pelo decreto nº 9.412/2018, tem-se: R\$ 33.000 mil para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600 mil para outros serviços e compras;	Art. 75, incisos I e II - Dos limites de valores da dispensa de licitação – R\$ 100.000 mil para obras, serviços de engenharia e serviços de manutenção de veículos automotores e R\$ 50.000 mil outros serviços e compras.
Lei nº 8.666/1993, art. 24, IV – contrato emergencial com duração máxima de 180 (cento e oitenta) dias;	Art. 75, VIII - Prazo máximo da duração do contrato emergencial – 1 (um) ano;
Lei nº 8.666/1993 - Art. 57, II - Permite apenas os serviços continuados.	Art.106 - Além de serviços, pode-se ter compras continuadas.
Lei nº 8.666/1993 – Seções III e IV do Capítulo IV – anteriormente a nova lei. As 2 seções foram revogadas por completo.	Título V, Capítulo II, que traz alterações do Código Civil e Penal – As penalidades foram endurecidas no que tange ao tempo de reclusão, além de melhor redigidas e da inclusão de novos crimes. Considerando contratos continuados, destaque para os crimes por “Fraude em licitação e contrato”, que traz o inciso I, a questão da qualidade dos serviços prestados.
Nenhuma das leis anteriores prevê a matriz de riscos;	Art. 22, § 3º - Possibilidade de inclusão de matriz de riscos, identificando por quem deverão ser assumidos os riscos elencados, considerando a capacidade de cada setor que melhor o gerenciaria, para fins de projeção dos reflexos dos custos no valor estimado da contratação;
Lei nº 10.520/2002 – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, mas permitia sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal e Municípios.	Art. 174 - Criação do Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP com divulgação centralizada e obrigatória de todos os atos da norma.

Fonte: Elaborado pela Autora, com base nos dados da pesquisa (2021).

Percebe-se que a nova lei busca uma melhor padronização das compras públicas, além de demandar um planejamento mais efetivo dos gestores envolvidos nos processos. Outro aspecto relevante é que, possivelmente haverá um acompanhamento ainda mais rígido pelos órgãos de controle, tanto para o contratante (Administração Pública), quanto para o contratado (empresa prestadora de serviços), concorrendo para que a fiscalização contratual seja, consequentemente, mais efetiva.

2.3 A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

No tocante a fiscalização dos contratos na Administração, tanto a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 67, quanto a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 117 exigem o acompanhamento da execução contratual por um (ou mais) fiscal (s), sendo, inclusive possível a “contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”. (BRASIL, 1993, 2021)

Segundo Meirelles (2010), a fiscalização da execução do contrato, tem por finalidade assegurar a perfeita execução do contrato, fazendo com que haja correspondência exata dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por esse motivo é necessário se pautar pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações, se existente.

Para Santos (2018), é na execução contratual que todos os problemas, vícios e incongruências que ocorreram durante o processo, independente da fase, aparecem. E nisso, o fiscal do contrato, que só é designado depois da assinatura do termo contratual é comumente responsabilizado por tudo, mesmo não tendo planejado aquele processo licitatório. E ele vai além ao afirmar que a insegurança técnica junto com à imagem negativa que se tem dos fiscais de contratos por uma questão cultural histórica no Brasil, de que há favorecimento nas contratações, que há desvios e que existe um alto grau de burocracia, são poucos os servidores interessados em se capacitar para se colocarem a disposição dessa tarefa que é tão importante na Administração Pública.

Mota (2005), apresentou em seu estudo de caso, uma realidade questionável do ponto de vista da legislação: fiscais designados sem se submeterem a treinamentos ou capacitações, seja porque a Instituição não incentiva a tal, ou mesmo porque o fiscal não tem interesse na capacitação, dadas as suas demais atribuições. Em consequência, nas suas entrevistas obteve respostas de fiscais que não conheciam nem o edital na íntegra, do objeto que fiscalizava. Ao final, a falta de capacitação foi um dos principais fatores apontados pelos fiscais que interferem no desempenho da fiscalização contratual.

Almeida (2019), apontou que o número de contratos que o fiscal atua pode ser um fator negativo quando da eficiência na fiscalização contratual, e outro ponto importante é o conhecimento deste sobre o objeto que está fiscalizando. A IN nº 05/2017 trouxe a obrigatoriedade da participação dos fiscais no planejamento da contratação, antes mesmo do processo licitatório, mas em seus resultados, apenas 27,8% dos fiscais participaram dessa elaboração (BRASIL, 2017).

Quando das penalidades, Silveira e Silva (2015), explicita que muitas vezes a penalidade aplicada não é correspondente a sugestão do fiscal, apesar dessa proposição ser o ideal, tendo em vista a proximidade do fiscal com os serviços executados. Nota-se penalidades inferiores ao que as empresas causaram de dano à Administração.

Diante o exposto, entende-se que para uma fiscalização eficiente, necessita-se de que essa pessoa seja detentora de grande conhecimento sobre a legislação e as jurisprudências que

tratam das licitações públicas e ainda que entenda bem do objeto que estará responsável por fiscalizar, visto que, de acordo com Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a Administração Pública só responderá subsidiariamente, se esta estiver incorrido em culpa quando da fiscalização contratual. (BRASIL, 2011b).

3 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo de verificar a percepção dos fiscais de compras e serviços da administração pública, sobre a vigência dos contratos de serviços continuados após a promulgação da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), o estudo será realizado junto ao Instituto Federal de Goiás, instituição de ensino federal, que conta com 14 (quatorze) campus e uma central administrativa – Reitoria – distribuídos no estado de Goiás.

Será aplicado um formulário eletrônico, utilizando a plataforma *Google*, aos servidores fiscais de contratos continuados, a serem verificados por meio das publicações das portarias no Boletim de Serviços da Instituição. O recorte temporal serão os últimos 5 (cinco) anos, devido ao prazo máximo de prorrogações contratuais em conformidade com a lei, que são 60 (sessenta) meses.

O questionário foi elaborado considerando apontamentos já apresentados em outros estudos, conforme referencial teórico, e após apuração dos dados, foi apresentado um paralelo com as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, a fim de verificar se a norma contempla as mudanças que precisam ser realizadas, para que o trabalho dos fiscais seja eficiente.

Quadro 2 - Questionário aplicado aos fiscais de compras e serviços do IFG

continua

Pergunta	Referência
1. Qual a sua escolaridade?	Identificação do perfil.
2. Qual a sua formação?	
3. Há quanto tempo é servidor público?	
4. Quantos contratos continuados fiscalizou/fiscaliza nos últimos 5 anos, concomitantemente?	Almeida (2019)
5. Qual foi a média de duração dos contratos continuados que fiscalizou, considerando que, podem ser prorrogados por até 60 (sessenta) meses?	Amorim (2016) Chiarelli (2019)
Julgar os itens:	Referência
6. Tenho conhecimento amplo sobre o(s) objeto(s) do(s) contratos ao(s) qual(is) fiscalizo.	Almeida (2019)

7. Participei do planejamento das compras dos serviços ao qual seria designado(a) fiscal.	
8. Sempre que há infração contratual, sugiro ao administrador público ao qual devo me reportar, o nível de penalidade a ser aplicada.	Silveira e Silva (2015)
9. As penalidades conforme o nível que verifiquei e sugeri ao administrador público são sempre acatadas.	
10. Quando da designação à fiscal de contrato fui incentivado(a) e apoiado(a) a fazer cursos de capacitação sobre fiscalização.	Mota (2017) Santos (2018)
11. Considero-me capacitado (a) para desempenhar as atribuições de fiscal de contrato.	
12. A modalidade de licitação “Pregão Eletrônico”, que leva em consideração apenas o menor preço tem relação com a qualidade dos serviços prestados pelas empresas.	Amorim (2016)
13. A qualidade dos serviços prestados dos contratos continuados que fiscalizo atendem plenamente ao edital e aos termos contratuais de forma satisfatória.	
Questões Abertas:	Referência
14. Qual a sua opinião sobre o papel dos fiscais de contratos na administração pública?	Santos (2018)
15. Você já adquiriu conhecimento referente a nova lei de licitações promulgada em abril/2021? Se sim, você acha que a Lei nº 14.133/2021 trouxe muitas atualizações no que tange a fiscalização contratual?	Elaboração da autora.

Fonte: Elaborado pela Autora, com base nos dados da pesquisa (2021).

O questionário foi elaborado em sua maioria, em escala *Likert* de 5 (cinco) pontos (discordo totalmente, discordo, nem discordo e nem concordo, concordo, concordo totalmente) de modo a levantar questões importantes, relacionados a execução contratual e sua consequente fiscalização. Os pontos já foram discutidos em outros trabalhos e pretende-se verificar qual a realidade desse Órgão em questão. A amostra será composta de aproximadamente 60 (sessenta) fiscais. Será a pesquisa com maior amostragem dadas as citadas.

3.1 LEVANTAMENTO DA AMOSTRA E COLETA DE DADOS

O Instituto Federal de Goiás disponibiliza em seu site oficial um campo para a consulta da sua “Gestão de Contratos”. Em tal página, há um redirecionamento para o Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, onde é possível verificar informações dos contratos da Instituição. Dessa forma, o levantamento da amostra foi realizado pela consulta das portarias

de fiscais, publicadas no boletim de serviços do Órgão, vinculados aos contratos continuados cadastrados no SUAP.

A população foi composta por 59 (cinquenta e nove) fiscais distribuídos nos 14 (quatorze) campus e unidade administrativa (reitoria) do Órgão, sendo que, 44 (quarenta e quatro) destes responderam ao formulário enviado, totalizando um percentual de 75% (setenta e cinco por cento) de participantes.

O formulário foi elaborado através do “Google Forms” conforme explicitado na metodologia, e, as respostas às perguntas variaram entre fechadas e abertas. O envio e recebimento dos dados se deu, exclusivamente, por meio eletrônico.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 PERFIL DOS FISCAIS DO IFG

Os gráficos 1, 2 e 3 possuem o objetivo de apresentar o perfil dos fiscais do IFG. A escolaridade dos respondentes, o tempo de serviço que possuem na Instituição e área de formação acadêmica, respectivamente, são exibidos a seguir:

GRÁFICO 1
Escolaridade:

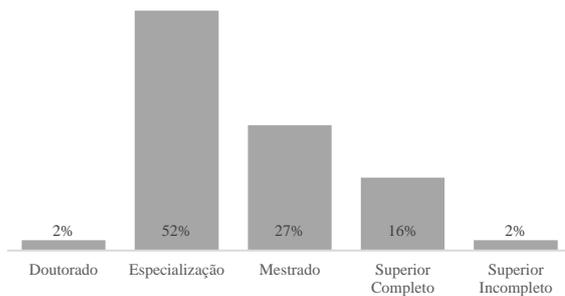


GRÁFICO 2
Tempo de serviço na Instituição:

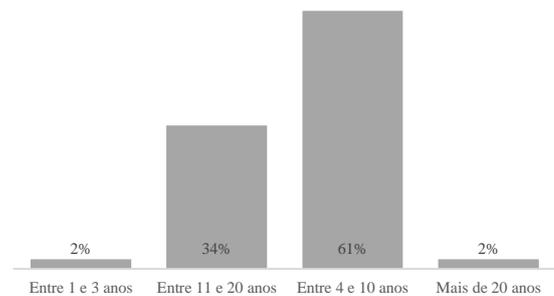
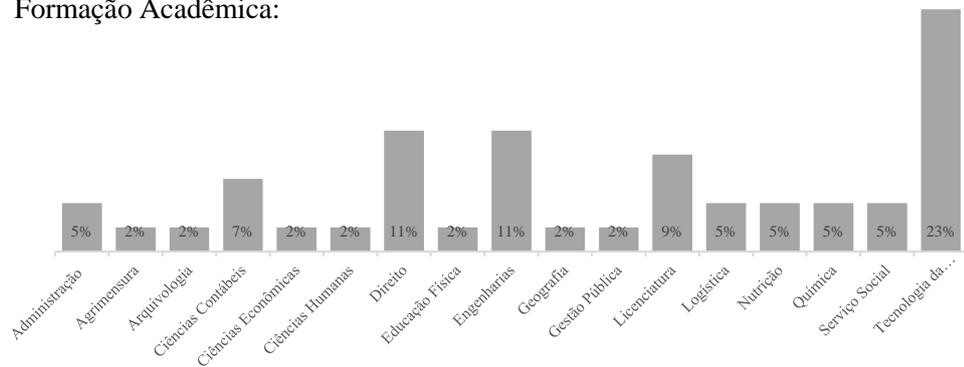


GRÁFICO 3
Formação Acadêmica:



Fonte: Elaborado pela autora, com base no questionário aplicado (2021).

Procurou-se identificar o perfil dos servidores atuantes na fiscalização dos contratos de serviços continuados e percebe-se, assim como na maioria das pesquisas citadas nesse trabalho, os agentes envolvidos na fiscalização possuem um bom nível de formação acadêmica, considerando a exigência do seu cargo primário no Órgão, sendo que, mais da metade dos respondentes, possuem nível de especialista e ainda outros 27% possuem nível de mestrado. Importante salientar que, os servidores envolvidos na fiscalização, são, em sua maioria, técnicos administrativos, concursados para cargos que exigem apenas nível médio como formação.

Quanto a área de formação, a distribuição foi bem ampla. Na área de Tecnologia da Informação se concentrou a maior quantidade de respostas (23%), seguida das áreas de Engenharias e Direito (11%).

Sobre o tempo de serviço, mais de 60% dos fiscais que responderam ao questionário possuem entre 4 e 10 anos de serviço na Instituição. Ademais, outros 34% possuem entre 11 e 20 anos no Órgão.

4.2 INFLUENCIAS NO DESEMPENHO CONTRATUAL

Os gráficos a seguir tratam das possíveis influências contratuais. O gráfico 4 apresenta a relação de contratos fiscalizados concomitantemente, o gráfico 5 traz os resultados sobre o apontamento quanto ao conhecimento do objeto e o gráfico 6, exhibe os percentuais de fiscais que participaram do planejamento das compras de serviços contínuos no âmbito do IFG.

GRÁFICO 4
Contratos fiscalizados concomitantemente:

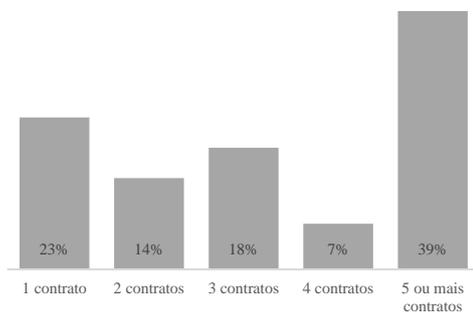


GRÁFICO 5
Conhecimento do objeto:

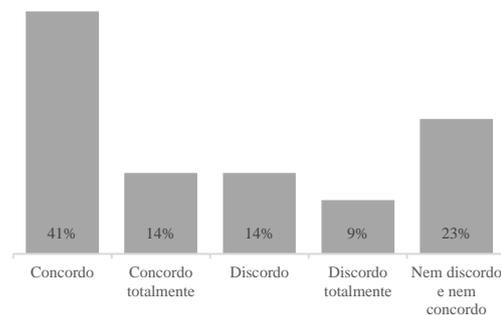
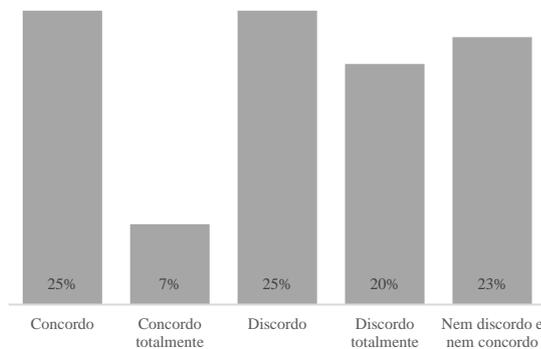


GRÁFICO 6
Participação no planejamento:



Fonte: Elaborado pela autora, com base no questionário aplicado (2021).

Das 44 (quarenta e quatro) respostas obtidas, percebemos que quando se trata da quantidade de contratos fiscalizados por um mesmo servidor concomitantemente, o maior percentual obtido dentro do IFG, foi o de que possuem 5 ou mais contratos (38,6%).

A pesquisa ainda mostrou que a maioria dos fiscais conhecem bem o objeto ao qual fiscalizam, sendo mais de 50% das respostas apresentando tal afirmativa, mas, apesar do amplo conhecimento destes quanto aos objetos contratuais, a afirmação da participação no processo de planejamento das compras foi feita apenas por 31,8% dos participantes.

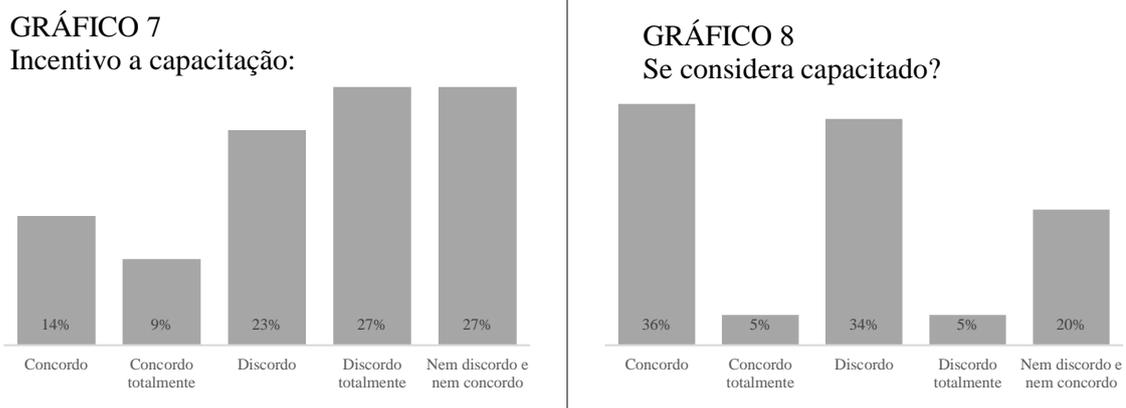
PÉRCIO (2015, p. 200-201), afirma que o acúmulo de vários contratos em um mesmo servidor não é recomendado, pois, por esse motivo, poderá haver apenas um atendimento formal às demandas, levando a falhas devido à falta de condições humanas para a execução de diversas tarefas. Sobre o conhecimento do objeto, o mesmo autor explicita que o fiscal precisa entender do objeto que fiscaliza para desempenhar o seu papel, do contrário, é necessário que o Órgão providencie assessoramento técnico ou capacitação ao servidor, para tal.

Sobre o planejamento, a IN nº 05/2017 fala da participação “a quem será confiada a fiscalização dos serviços” das etapas do planejamento da contratação que incluem os estudos preliminares e o mapeamento dos riscos das contratações e a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

Vieira et al (2015, p.157), afirma que se a participação dos fiscais fosse efetiva na confecção do Termo de Referência, por exemplo, evitaria “falhas que só seriam percebidas posteriormente, quando da execução do contrato”.

4.3 CAPACITAÇÃO E PAPEL DO FISCAL DE CONTRATO

Os gráficos 7 e 8 trazem a análise quanto a capacitação.



Fonte: Elaborado pela autora, com base no questionário aplicado (2021).

No que tange a capacitação, os fiscais foram perguntados se na ocasião da designação para o exercício da função foram incentivados a se capacitarem e, ainda, se, consideram-se instruídos para tal atividade. Para o primeiro ponto, 50% deles apontaram não terem sido incentivados a se prepararem, e, para o segundo questionamento, as repostas foram semelhantes, sendo que 41% se sente capacitado e 39% não se julga qualificado.

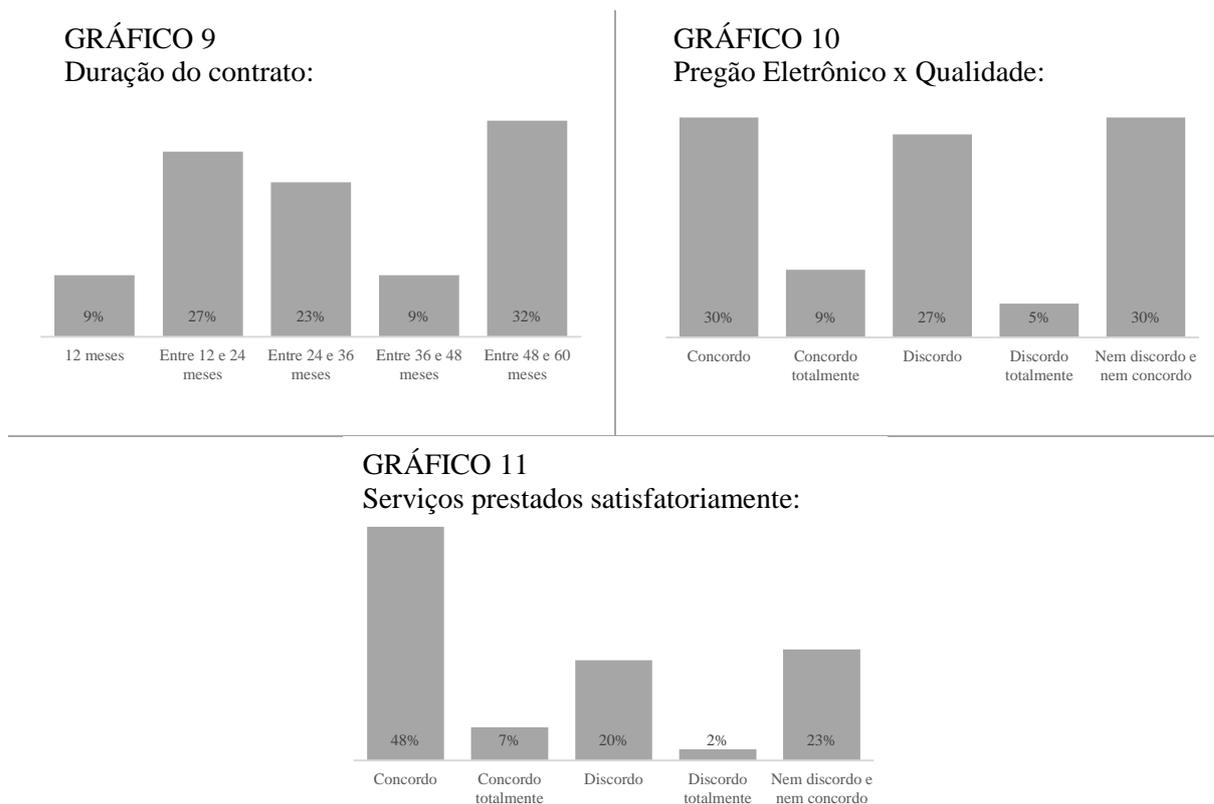
A arguição sobre a opinião quanto ao papel do fiscal consistiu em uma questão aberta e os registros foram unânimes em apontar o quão importante são suas atividades. Em síntese, segundo os participantes da pesquisa, o trabalho do fiscal é indispensável para garantir a oferta de um serviço transparente e de qualidade dentro da Administração Pública. Porém, vários foram os complementos a resposta, ressaltando a falta de capacitação e de incentivo/retribuição pecuniária, para a realização da atribuição. Relataram a falta de treinamentos e atualizações

sobre o tema, já que é uma área em constante atualização legislativa. Sobre retribuição, por repetidas vezes apareceu a questão de o fiscal acumular tal função com os serviços já atribuídos ao seu cargo. Não havendo incentivo para tal, alegaram que, se sentem desgastados e desvalorizados, dado a carga de trabalho atribuída, sem remuneração adicional.

Os 2 (dois) pontos reforçam os resultados que aparecem nas pesquisas de Santos (2018) quanto a necessidade da busca contínua por capacitação e Mota (2017) quanto a importância de o agente possuir conhecimento para área a qual fiscaliza.

4.4 PRAZO DE EXECUÇÃO E QUALIDADE NOS SERVIÇOS PRESTADOS

Os gráficos 9, 10 e 11 retratam as vertentes da qualidade e o prazo médio de duração dos contratos continuados. O de número 9 traz a questão da temporalidade e os de números 10 e 11 expõem quanto à qualidade.



Fonte: Elaborado pela autora, com base no questionário aplicado (2021).

Considerando a possibilidade de prorrogação dos contratos de serviços continuados por um período de 60 (sessenta) meses, os fiscais foram questionados quanto à média de duração

de tais contratos em sua Instituição e o resultado é que 68% não atingem o limite máximo permitido em lei.

O resultado obtido concorre com as pesquisas apresentadas por Amorim (2016) que inferiu que os contratos firmados com valores muito abaixo do termo de referência, ou foram rescindidos pela administração com tempo menor que os 60 meses, ou apresentaram inflações graves e Chiarelli (2019), também com índices altos nesse tema, pontuou a desvantagem para a Administração que precisaria deprender mais gastos para a realização de novos processos licitatórios.

No que se refere a qualidade dos serviços estar relacionada com a modalidade “Pregão Eletrônico”, que tem por objetivo obter somente o menor preço, o resultado da pesquisa com os fiscais do IFG foi imparcial. Metade afirma ter relação, e a outra não concorda que tenha conexão. Em complemento a essa questão, quando abordados se a qualidade dos serviços recebidos na Instituição estava de acordo com o preconizado em edital e termos contratuais, mais de 50% das respostas afirmaram estar de acordo ao estabelecido, mas, a taxa de 21% apresenta um alerta, dado que esse percentual representa uma negativa quanto a qualidade dos serviços acompanhados.

4.5 INFLAÇÕES E PENALIDADES

Os gráficos 12 e 13 ocupam-se com a temática das inflações e penalidades. No primeiro questionamento quanto a este assunto, apresenta-se o percentual de fiscais que sugerem o nível de penalidade a ser aplicada aos contratos e em paralelo expõe-se o quanto essa sugestão é acatada.

GRÁFICO 12

Sugere o nível da penalidade a ser aplicada:

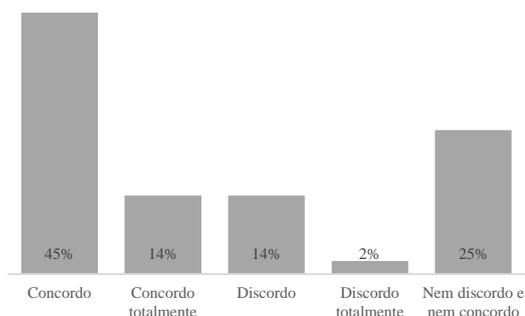
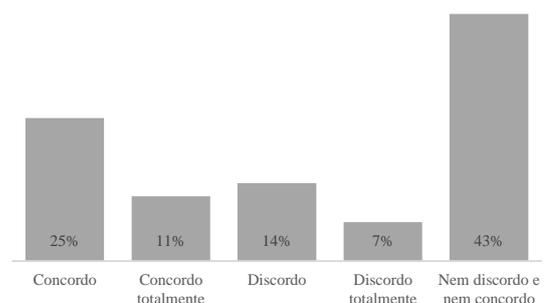


GRÁFICO 13

O nível da penalidade sugerida é acatado:



Fonte: Elaborado pela autora, com base no questionário aplicado (2021).

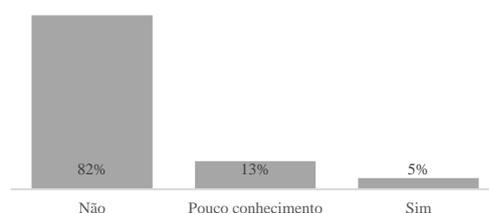
No IFG, quando os fiscais foram questionados se sugeriam ao administrador público ao qual se reportavam, o nível de inflação a ser aplicado, a maioria das respostas foi afirmativa (59%). Porém, quando perguntados se a sugestão era acatada no nível proposto, as respostas afirmativas diminuem consideravelmente (36%).

Percebeu-se que o resultado encontrado para tal assertiva se repete na pesquisa de Silveira e Silva (2015), e ele afirma que muitas vezes, a penalidade aplicada à empresa é inferior ao sugerido, sendo, portanto, desproporcional ao dano causado a Administração Pública e ressalta a importância do cumprimento do proposto pelo fiscal, pois é ele que se envolve pessoalmente com as ocorrências. Ainda, conforme o mesmo autor, a aplicação de penalidades é “uma das formas de o gestor garantir o cumprimento do interesse público”.

4.6 A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Por fim, o gráfico 14 explana os resultados quanto ao conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021 exposto pelos fiscais.

GRÁFICO 14
Conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021:



Fonte: Elaborado pela autora, com base no questionário aplicado (2021).

Considerando a alteração recente da lei de licitações e contratos e pressupondo um impacto de tal legislação, uma vez que a normativa anterior permaneceu vigente por quase 3 (três) décadas, foi questionado aos fiscais se já teriam conhecimento sobre a nova legislação e em caso afirmativo, que emitissem sua opinião sobre as atualizações trazidas pertinentes a fiscalização contratual.

Apenas 5% tomou conhecimento sobre a lei, e afirmou que a lei trouxe elementos que contribuirão com a fiscalização contratual. 13% adquiriram algum conhecimento e 82% não sabiam sobre a nova lei.

Ressalta-se que a Lei nº 8.666/1993 ainda poderá ser usada até março/2023 e os processos licitatórios que a Administração optar por usá-la como normativa, deverão seguir

seus princípios enquanto perdurar o contrato, ainda que ele seja prorrogado pelos 60 (sessenta) meses que é período máximo previsto dessa lei, mas, é importante que os servidores envolvidos nas fiscalizações contratuais se atualizem, pois, brevemente, estarão gerindo contratos pautados na nova lei de licitações – a Lei nº 14.133/2021 –, que revogará a Lei nº 8.666/1993 e será obrigatória a partir de abril/2023.

A nova lei vislumbra o fiscal de uma forma mais atenta, e não apenas como um mero cumpridor de formalidades, como expressa Amorim (2021). Abaixo observamos, através de mudanças que surgiram com a Lei nº 14.133/2021, caminhos para o enfrentamento de alguns desafios apresentados pelos fiscais:

Quadro 3 – Desafios da fiscalização atual X Possibilidades trazidas pela nova Lei

Ponderações apresentadas pelos fiscais envolvidos na pesquisa:	Pautas da nova Lei de Licitações e Contratos:
<p>“...A quantidade de contratos que fiscalizo me sobrecarrega de trabalho e me impede de executar meu trabalho com assertividade. ”</p> <p>“...muitas vezes há uma sobrecarga de trabalho para os servidores, quando a fiscalização se sobrepõe a atividades que já são específicas da função, principalmente na constante modificação da legislação, que exigem constante conhecimento. ”</p>	<p>Possibilidade de o contrato ser acompanhamento por mais de 1 (um) fiscal (art. 117), e reponsabilidade de cumprir os requisitos do art. 7º que inclui a gestão da competência e a possibilidade de segregação de funções;</p> <p>Obrigatoriedade de práticas contínuas e permanentes da Gestão de Riscos (art. 11, parágrafo único e art. 169);</p>
<p>“...chega a ser uma função bastante exigente e estressante, <u>sempre flertando com o risco de incorrer em uma penalização administrativa e até mesmo penal</u>, pela falta de conhecimento amplo...”</p> <p>“Indispensável, entretanto dentro do IFG sofre da <u>falta de amparo do ponto de vista de treinamento e jurídico</u>, gerando insegurança na tomada de decisões pelos fiscais.</p>	<p>Garantia de assistência aos fiscais pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, no intuito de dirimir dúvidas e prevenir riscos na execução contratual (art. 117, § 3º).</p> <p>Obrigatoriedade de registro de todas as ocorrências relacionadas a execução do contrato (art. 117, § 1º);</p>

Fonte: Elaborado pela Autora.

As inovações apresentadas neste paralelo, traz respostas à alguns desafios relatados pelos fiscais. A questão da sobrecarga de trabalho pode ser solucionada, designando mais de 1 (um) fiscal para o mesmo contrato, e ainda, visando não exceder a quantidade de trabalho destinada a cada servidor a obrigatoriedade da aplicação da gestão de riscos, fará com que o gestor necessariamente se planeje melhor para a execução de cada contrato.

Quanto a falta de amparo legal, que também é uma preocupação do fiscal, a nova Lei promete assistência aos fiscais na tentativa de diminuir as dúvidas e prevenir os riscos contratuais. Para tanto, é obrigatório que o fiscal relacione todas as ocorrências dos objetos ao qual fiscaliza.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decorridos quase 30 (trinta) anos, a Lei nº 8.666/1993 dará espaço as inovações da nova lei de licitações e contratos, a Lei nº 14.133/2021. Tal norma trouxe diversas mudanças e possivelmente aprimorará e facilitará o trabalho dos gestores, no que tange à compras, contratações e gestão e fiscalização dos contratos.

A figura do fiscal, já obrigatória conforme Lei nº 8.666/1993, ganha maior destaque, distanciando a premissa de que sua existência, por muitas vezes, seja apenas para cumprir formalidades legislativas. Em casos de ações jurídicas, a responsabilidade da Administração Pública só decorrerá (salvo as exceções previstas nas normativas) se ficar comprovada a conduta culposa na fiscalização dos contratos, respondendo assim subsidiariamente nas mesmas condições da empresa contratada, conforme Súmula nº 331, item 5, do TST, portanto, a necessidade de uma fiscalização contratual ativa, eficiente e efetiva se torna evidente.

A análise do questionário aplicado junto aos fiscais do IFG confirmou vários índices já encontrados em outras Instituições, a saber: alto índice de contratos fiscalizados por um mesmo fiscal, concorrendo para uma fiscalização ineficiente devido à sobrecarga de trabalho; pouca participação no processo de planejamento das compras; contratos não prorrogados até o limite máximo da lei, levando a questionar a real economicidade alcançada, uma vez que, o gestor precisa deprender de novos gastos com processo licitatório; penalidades que não são aplicadas ao nível sugerido pelo fiscal e recorrentes demandas por capacitação.

Foi possível verificar ainda, que a maioria dos fiscais do Órgão não possuem conhecimento sobre a Lei nº 14.133/2021 e que precisarão fazê-lo nos próximos 2 (dois) anos,

dadas as alterações significativas que ela trouxe, principalmente quando o assunto são os contratos.

É importante relatar que o fato do questionário ter apresentado uma opção que permitia ao participante se colocar em uma posição neutra, em várias assertivas, estes optaram por se manter neutros (“nem descordo e nem concordo”), não contribuindo para a qualidade da amostragem estatística. Ainda assim, não afetou os resultados, pois em nenhuma questão, os que se mantiveram nessa opção, ultrapassaram 50% dos resultados.

Essa pesquisa contribuiu com a discussão de um assunto novo e muito relevante, e, oportunamente, sugere-se para pesquisas futuras, que seja verificado o cenário de fiscalizações, quando da obrigatoriedade da aplicação da nova lei de licitações, a partir de abril/2023, a fim de examinar os impactos quanto as atualizações trazidas pela legislação e o preparo dos fiscais para gerirem seus contratos com base na nova normativa.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ademilson Ferreira de. **Terceirização de serviços continuados em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva: uma proposta de uniformização**. 2019. 117 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/5075>. Acesso em: 2 abr. 2021.

AMORIM, Patrícia Carneiro Leão de. Os efeitos da modalidade Pregão na execução dos contratos continuados: um estudo de caso. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília/DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CONSAD, 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-47-03.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em 23 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.540, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em 23 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018**. Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9262.htm. Acesso em 29 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em 23 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 24 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em 24 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 24 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 24 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência: visão geral das licitações com contratações no ano de 2018. Brasília, DF: Ministério da Transparência, 2018b. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2018>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério do

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 766, de 14 de abril de 2010**. Auditoria natureza operacional. Ação de atenção aos pacientes portadores de doenças hematológicas. Recomendações e determinações. Ciência às instâncias interessadas. Brasília, DF: TCU, 2010b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1145827/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev. atual. ampl. Brasília, DF: TCU, 2010a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Revisão da Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21.12.1993. Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000. Nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI - Res. 174/2011. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, 27 maio 2011. Disponível em: <https://www.trt2.jus.br/geral/tribunal2/TST/Sumulas.htm#331>. Acesso em: 23 maio 2021.

CHIARELLI, Márcia May. **Infração contratual do tipo falta grave**: uma análise a partir da contratação de serviço terceirizado por meio de pregão eletrônico. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Contábil) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2019. Disponível em: http://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9103/M%C3%A1rcia%20May%20Chiarelli_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 maio de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, set./out. 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jN7nbYZsHmtf8NvYrrd34jh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2021.

GIRARDI, Dante Marciano. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, ano 1, n. 1, p. 23-31, fev. 1999. DOI <https://doi.org/10.5007/%25x>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7998>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GOMES, T. E., & SANTOS, F. F. (2019). **Aquisições na administração pública: influências do uso do pregão eletrônico nos índices de economia**. ForScience, 7(1). <https://doi.org/10.29069/forscience.2019v7n1.e544>. Acesso em: 15 out. 2021.

LIVE Gestão e Fiscalização Contratual: O que muda com a Lei nº 14.133/2021. Vídeo (109 min). Publicado pelo canal Portal L&C. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=6K3U_y7arsg. Acesso em 15 out. 2021.

MARCELINO, Paula. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada - A Revista da Geografia do Trabalho**, v. 8, n. 2, p. 55-70, dez. 2007. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Paulo Ricardo Silva de. Terceirização e precarização do trabalho humano. **Rev. TST**, Brasília, v. 74, n. 4, p. 148-168, out./dez. 2008. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/5382>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos: estrutura da contratação e permissões**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PALESTRA Palestra sobre fiscalização de contratos de terceirização: Nova lei de licitações. [Pará, PA]: 2021, vídeo (264 min). Publicado pelo canal Instituto Federal do Pará – IFPA. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=ZWzwZFthq3c>. Acesso em 14 out. 2021.

PAVÃO, Gabriela. Fraude em licitações federais causou prejuízo de 25 milhões. **G1**, Mato Grosso, 21 mar. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2017/03/fraude-em-licitacoes-federais-causou-prejuizo-de-r-25-milhoes-diz-pf.html>. Acesso em: 5 abr. 2017.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos Administrativos: manual para gestores e fiscais**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 6 abr. 2021.

PEREIRA, L.C.B & SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PODCAST Os fiscais de contrato na nova lei de licitações. [Locução de]: Simone Amorim. [S. l.]: Opinião Simone Amorim, 20 abr. 2021. *Podcast* Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=kii0JBSdj5o>. Acesso em 16 out. 2021.

RESENDE, Rodrigo. Fiscal do contrato diz que não tratou de pagamentos mas de apenas inconsistências na quantidade de doses. **Rádio Senado**, Brasília, jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/07/06/fiscal-do-contrato-da-vacina-covaxin-diz-que-nao-tratou-de-pagamentos-mas-apenas-de-inconsistencias-na-quantidade-de-doses>. Acesso em 01/10/2021.

SANTOS, V. C. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, n. 2, p.

227-249, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i2.1763. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1763>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SÉRIE nova lei de licitações e contratos administrativos: a recepção de uma nova lei de licitações: portal nacional de contratações - episódio 1. [Brasília, DF]: Enap, 2021. 1 vídeo (111 min.). Publicado pelo canal Enap. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=wF3wUFIC-O8&t=1971s>. Acesso em: 23 mai. 2021.

SILVEIRA, Ligiane. **CGE processa 121 empresas por inexecução contratual e corrupção**. Cuiabá: CGE, 2018. Disponível em: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/9177092-cge-processa-121-empresas-por-inexecucao-contratual-e-corrupcao>. Acesso em: 5 abr. 2021.

SILVEIRA, Nauana Gaivota; SILVA, Bruno Marcos Goulart. Penalidades aplicadas a contratos de serviços continuados: o caso IFSC. *In*: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 6.; CONGRESSO UFSC DE INICIAÇÃO CINETÍFICA EM CONTABILIDADE, 6; CONGRESSO IBEROAMERICANO DE CONTABILIDAD E GESTIÓN, 9., 2015, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: http://ccn-ufsc-cdn.s3-website-us-west-2.amazonaws.com/6CCF/39_16.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.