

GESTÃO DE CONTRATOS E SUA APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE CUSTO: PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

[\[ver artigo online\]](#)

Francisco Regilson Pinho de Matos ¹
Décio Luiz Reis ²

RESUMO

A Administração Pública procura, incessantemente, tornar melhor a qualidade dos serviços na expectativa de cumprir a primeira de suas missões que é atender às reais necessidades da coletividade. O atendimento ao interesse público não se materializa, somente, com os estágios do planejamento, da licitação e da contratação. O ato de fiscalizar pode ser entendido como instrumento que se presta a garantir a melhor execução do contrato e da fidelidade ao seu objeto, além de também garantir que seja cumprido o que estabelece o princípio da eficiência na Administração Pública. Este estudo objetiva investigar a conjuntura da fiscalização e planejamento de contratos administrativos, bem como sua aplicação como ferramenta de diminuição de custo na Administração Pública. A perspectiva teórica se baseia nos conceitos do processo da contratação pública brasileira e suas etapas, de contratos administrativos e suas características e de gestão e fiscalização de contratos. Assim, a presente pesquisa caracteriza como descritiva, com abordagem qualitativa, a partir de um suporte bibliográfico e documental. É possível que se conclua que as consequências das avaliações sobre os ensinamentos doutrinários apresentados, nesse estudo, constataram que a finalidade dos contratos administrativos é o atendimento integral e o atendimento das necessidades de toda a coletividade.

Palavras-chave: Contratos públicos; fiscalização de contratos; execução contratual.

¹ Mestrando do Curso de Engenharia de Produção. Graduado em Administração. Universidade Federal do Amazonas, Amazonas. E-mail: regilsonmattos@ufam.edu.br

² Professor. Orientador. Doutor em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Amazonas, Amazonas. E-mail: decioreis@ufam.edu.br.



CONTRACT MANAGEMENT AND ITS APPLICATION AS A COST REDUCTION INSTRUMENT: PLANNING AND SUPERVISION OF PUBLIC RESOURCES

ABSTRACT

The Public Administration constantly seeks to improve the quality of services in the expectation of fulfilling the first of its missions, which is to meet the real needs of the community. Meeting the public interest does not materialize only with the planning, bidding and contracting stages. The act of supervising can be understood as an instrument that lends itself to guaranteeing the best execution of the contract and fidelity to its object, in addition to ensuring that what is established by the principle of efficiency in Public Administration is fulfilled. This study aims to investigate the situation of inspection and planning of administrative contracts, as well as its application as a cost reduction tool in Public Administration. The theoretical perspective is based on the concepts of the Brazilian public procurement process and its stages, administrative contracts and their characteristics, and contract management and inspection. Thus, this research is characterized as descriptive, with a qualitative approach, based on bibliographic and documentary support. It is possible to conclude that the consequences of the evaluations on the doctrinal teachings presented in this study found that the purpose of administrative contracts is the integral service and the fulfillment of the needs of the entire community.

Keywords: Public contracts; contract inspection; contractual execution.

1 INTRODUÇÃO

Levando-se em conta a difícil conjuntura econômica da atualidade para as instituições públicas de ensino superior, com inúmeras e progressivas restrições orçamentárias, exigindo sua constante adaptação as restrições financeiras que lhes são impostas ano a ano, juntamente com o aumento das despesas nas contratações de serviços terceirizados que as universidades, por meio de seus gestores, precisam utilizar instrumentos que lhes permitam reduzir os custos em suas contratações, justamente para reduzir ou eliminar os desequilíbrios entre o orçamento, que só diminui e as despesas de custeio, que não param de crescer.

Dessa forma seria possível colocar em prática uma gestão de fiscalização de contratos, eficaz o bastante, para garantir a aplicação eficiente das verbas orçamentárias, à disposição, para a contratação de serviços.

As hipóteses e os modelos atuais da Administração Pública têm incentivando a permanente procura pelo melhoramento da gestão dos recursos públicos, da qual a disponibilização pelos governos, prevê a realização de uma verdadeira administração e controle, envolvendo, sobretudo, a estruturação dos processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de repartição de tarefas entre a Administração e os administrados, levando a necessária convocação destes últimos à realização direta de certas funções administrativas.

A Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998 – tratando das questões relacionadas a reforma administrativa – enumerou entre os princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, o qual orienta seus atos, na direção da gestão eficiente, embora seja necessária a adoção de instrumentos de controle próprios da área privada.

A compulsoriedade da obediência a esse preceito, torna mais célere a tramitação dos processos licitatórios e contratuais, em razão de sua maior confiabilidade, potencializando a competição e abrindo um leque de possibilidades para a Administração Pública, assim como estabelecendo um efetivo enfrentamento a corrupção, em busca do alcance da economicidade, qualidade e aquisição pública de produtos e serviços por preços justos.

Todos esses aspectos fazem com que o gestor público exerça suas atividades a partir de uma perspectiva baseada no planejamento das contratações públicas, para que a execução se da forma mais eficiente que for possível. No decorrer do processo licitatório deve ser selecionada a proposta identificada como sendo a mais vantajosa para a Administração, dentro dos princípios do sistema jurídico, sobretudo o da isonomia. A formalização dessa seleção é efetivada por contrato administrativo, com base em uma diferenciação entre os contratados e que não deve ser compreendida como mera discriminação arbitrária, nem decorrente de preferências pessoais e subjetivas de quem se encontra investido daquela função.

O administrador público deve apreciar, de forma atenta, a propriedade da contratação de serviços terceirizados, atendendo aos critérios relacionados, assim como a legalidade, à eficiência e à economicidade da tomada de decisão de mudar a execução dessas atividades. A contratação proveitosa, sem encargos ou responsabilidades administrativas ou técnicas, com os ganhos econômicos possíveis e apartados dos problemas operacionais, quase nunca acontece nas administrações públicas brasileiras, visto que seus representantes, rotineiramente denominados fiscais, gestores ou gerentes de contratos, por vezes, desconhecem certos elementos imprescindíveis à prática com êxito (SANTOS; QUELHAS, 2013).

Lustoza (2015), interpreta eficiência como a qualidade dos serviços prestados, no sentido de imprimir a cultura da cidadania, por meio da exigência das Políticas Públicas com aumento do bem-estar e equidade social. O cidadão, razão da existência dos serviços públicos, deve estar ciente e entender o objetivo da Administração Pública para assumir o seu papel na participação, ativa, da tomada de decisões, para consecução de uma administração dos serviços públicos com qualidade, permitindo o bom funcionamento da esfera pública, segundo os preceitos constitucionais, como regra para o controle de resultados a partir dos parâmetros admissíveis da eficiência, na Administração Pública.

A gestão e a fiscalização eficiente e eficaz dos contratos administrativos são fundamentais para que seja possível atingir os melhores resultados no processo de contratação. Complementarmente, a padronização do trabalho precisa ser entendida como instrumento importante para o alcance de melhorias, posto que garante que o

potencial máximo de cada pessoa seja explorado, numa divisão transparente de responsabilidades e do arranjo equitativo do volume de trabalho.

Desta forma, o objetivo desse estudo é realizar examinar o contexto das atividades de fiscalização e planejamento de contratos administrativos, além da forma como o mesmo vem sendo realizado, restringindo os custo na Administração Pública.

A perspectiva ou tratamento teórico se fundamenta nos conceitos do processo da contratação pública brasileira, nas suas etapas de contrato administrativo, em seus atributos e na gestão e fiscalização de contratos. Assim, o estudo em tela caracteriza-se como sendo de natureza descritiva, tratamento qualitativo, com base em conteúdos bibliográficos e documentais.

Importante advertir que contratos administrativos são variáveis, uma vez que podem ser alterados pela Administração na perspectiva de melhorar o atendimento do interesse público. Tal variação exige um gerenciamento, por parte da administração, a fim de que as operações e controles aconteçam de forma constante. Em razão desses aspectos, os detalhes da despesa pública e de sua execução são dados que podem ser fornecidos através de um gerenciamento e fiscalização realizados, de forma apropriada e objetivando a busca da qualidade nos gastos públicos.

É preciso levar em conta que a forma com a qual o assunto deve ser tratado favorecerá a proximidade da conexão entre agentes implicados nos serviços de gestão e fiscalização de contratos, visto que fortaleceria os entendimentos e compreensões de ambos sobre esse tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conceituando contrato administrativo

O contrato é um dos documentos de fiscalização que precisam ser de conhecimento dos operadores do setor específico.

Meirelles e Burle Filho (2020, p. 211) definem contrato administrativo como sendo “um ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.”

Segundo Justen Filho, (2019), Administração Pública, extrapola o conceito relacionado, apenas, ao Poder Executivo, estendendo-se às pessoas de direito público que integram de uma contratação, ainda que a contratação seja realizada por órgãos dos poderes Judiciário e Legislativo. Afora a chamada Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), esse termo engloba a Administração Indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Também encontram-se inseridas nesse conceito as fundações instituídas ou mantidas com recursos públicos, bem como outras pessoas de direito privado, controlados pelo Estado.

Para Di Pietro (2022), o termo Contratos da Administração, em sentido *lato* ou extensivo, envolve todos os contratos celebrados pela Administração Pública, tanto sob regime de direito público, como sob regime de direito privado. Segundo a autora, contratos administrativos representam os acordos que a Administração, nessa característica, realiza com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para cumprimento dos fins públicos, de acordo com o regime jurídico de direito público.

Gasparini (2014), se refere aos contratos de seguro e de locação, como modelos de contratos administrados sob regime de direito privado, ainda que a conformidade desses pactos e as respectivas disposições dependam da checagem de exigências prévias (licitação, empenho, publicação), conduzidos pelo Direito Administrativo.

O mesmo autor, identifica contratos administrativos como aqueles que são regulados pelo Direito Administrativo e ordenados pela Lei Federal de Licitações e Contratos da Administração Pública, que se utilizam de cláusulas exorbitantes, requisitos definidores desses tratados ou acordos, de acordo com os melhores preceitos ou princípios (GASPARINI, 2014).

Carvalho Filho (2022), entende contrato administrativo como o pacto firmado entre a Administração Pública e um indivíduo, sob as bases do direito público, além de ter por objeto uma atribuição que, de alguma forma, expresse interesse público.

2.2 Orçamento público

Giacomoni (2018) interpreta Orçamento Público como um processo ininterrupto, incessante e eficiente com emprego, pelo governo, para programar a utilização da soma atribuída aos cofres públicos, por meio dos tributos, esse planejamento deve durar por um ano. Resumindo, o orçamento público é a ação através da qual o poder executivo estima a arrecadação de Receitas e determina a execução de Despesas a serem realizadas com o dinheiro público (GIACOMONI, 2018).

O Orçamento Público deve ser entendido como um instrumento de planejamento financeiro do governo por tempo determinado, no qual o Poder Executivo estima a arrecadação de receitas e determina a realização de despesas para um ano, enquanto o Poder Legislativo as autoriza, através de lei. A fim de que tudo isso se realize, são elaboradas, sancionadas e publicadas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), objetivando o equilíbrio entre as receitas e despesas, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), envolvendo todas as receitas e despesas do governo para o ano seguinte ao ano em que foram publicadas (CREPALDI, G.; CREPALDI, S., 2013).

O Ministério da Economia divulga, através de seu endereço eletrônico, as propriedades do orçamento público que, por meio da seguinte referência: “O orçamento público é o instrumento de planejamento que estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos” (BRASIL, 2023).

A partir do referido cenário é possível afirmar que o governo federal, os estados e municípios têm a responsabilidade de desenvolver seu orçamento, levando em conta todas as possibilidades de recursos, envolvendo receitas e despesas, apontando quais as premências para satisfação das necessidades coletivas (qualidade de vida com mais saúde, educação e segurança), de forma a prestar o serviço público eficientemente e ainda sustentar o controle financeiro em relação as contas públicas.

Salienta-se o fato de que o orçamento público, no Brasil, vem se modificando, de forma acentuada em relação a aspectos político-fiscais, desde meados da década passada. Ainda em momento anterior ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff,

sucedido em 2016, o procedimento orçamentário brasileiro vem se transformando, sob o ponto de vista constitucional, responsáveis pela exposição a inquietante relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, além da expor a necessidades de alterações nas normas macrofiscais. (BARBOSA FILHO, 2017; OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

A conduta de escolha pública para as finanças públicas busca explicar como os eleitores, políticos e burocratas agem com base em seus que se interesses, quando deveriam agir em prol da coletividade como um todo (COSTA; SILVEIRA, 2012).

Partindo do princípio de que o orçamento público é fruto ou decorrência de decisões coletivas, um aspecto crucial é que muitos interessados têm estímulo ou apoio para ampliar o orçamento, gerando saldos negativos, na mesma medida em que outros têm incentivos para internalizar as contenções orçamentárias públicas. Essa compreensão conduz ao estudo do planejamento no setor público sob a ótica das previsões orçamentárias. A transparência é componente básico da governança pública. Medidas que objetivam melhorar as práticas de transparência na gestão pública são vistas como boas práticas de governança (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014).

O planejamento orçamentário relativo aos atos da administração pública está efetivamente vinculado a transparência na disseminação de informações, bem como à sua execução e descrição. A ausência de previsão legal sobre a transparência, permite ao poder público prestar as informações que entende conveniente e não aquelas que a população, realmente, gostaria de receber.

2.3 Gestão de custos

A gestão estratégica de um negócio depende, incontestavelmente, de um adequado controle de custos empresariais, enquanto ferramenta que pode assistir ou contribuir em inúmeras tomadas de decisão, nas quais tenha a capacidade resolver, potencializar ou reduzir a manufatura de determinado item ou artigo.

Tais aspectos demonstram que a área de gestão de custos é instrumento de grande utilidade para todo e qualquer processo de gestão organizacional, em qualquer parte do mundo. Há um amplo território disponível para desempenho no

desenvolvimento de modelos de gestão de custos, dado o fato de que um orçamento delineado de forma precisa quanto as receitas e despesas tem potencial para se transformar em um dos pilares básicos atuação de uma organização bem-sucedida (PINTO, 2018).

Leone (2009, p. 49), manifesta a compreensão de que “custear é apurar os custos. Mas não significa apenas determiná-los ou calculá-los. Apuração de custos representa todo o trabalho da contabilidade de custos, desde o planejamento da coleta dos dados até a prestação da informação gerencial de custos”. Isso quer dizer que é preciso que se verifiquem os componentes que formarão o custeio, tais como os produtos, os serviços e o estoque de propriedade dessa organização.

O tomador de decisões se utiliza dos custos para detectar, com exatidão, a sua verdadeira conjuntura e a fiel situação de sua empresa, fornecendo-lhe a efetiva possibilidade de reconhecer os aspectos a serem aprimorados. É de fundamental importância que a organização se mantenha, plenamente, concentrada em relação aos custos nos quais seja capaz de interferir, na perspectiva do alcance de resultados mais positivos. Essa condição somente será adquirida caso seja possível identificar os pontos fracos e promover às necessárias modificações, na fase de maior equilíbrio estrutural da empresa e, para que tal passo seja dado, ela precisa estar organizada, desde os bons momentos, quando a gestão deve vislumbrar a capacidade de trilhar um caminho de evolução permanente, em busca de alcançar o sucesso (BOHLANDER; SNELL, 2020).

Em novo pronunciamento Leone (2009, p. 50), registra que “a toda hora o administrador está tomando decisões. A decisão surge quando há a necessidade de se tomar um de dois ou mais caminhos”. Isso quer dizer que o administrador assume determinadas medidas baseado em inúmeros aspectos qualitativos e quantitativos, onde os aspectos qualitativos têm maior relevância, uma vez que nem sempre é possível acessar os dados numéricos. Sempre que se consegue acessar dados quantitativos torna-se fácil sua visualização. Em resumo é possível compreender que essas duas possibilidades são complementares no momento da tomada de decisão dos custos dessa empresa.

O capital é elemento crucial para a manutenção de uma empresa em funcionamento posto que, caso não aufera lucro ou não consiga realizá-lo nos mesmos padrões alcançados em momento anterior, correrá o perigo de encerrar suas atividades, a qualquer momento. A gestão de custos é, definitivamente, a ferramenta capaz de garantir a manutenção adequada das operações da empresa em condição superavitária ou, pelo menos, situação de plena estabilidade e equilíbrio.

Tanto a indústria, como o comércio e os serviços vêm atuando em cenários cada vez mais competitivos onde os custos revelam-se como elementos de importância cada vez maior, no que diz respeito à tomada de decisão de cada corporação. A aquisição de informação é elemento-chave para que seja possível definir estratégias que permitam identificar erros e os melhores caminhos a seguir para tudo seja aperfeiçoado (MARTINS, 2018).

Em razão desse contexto, Bohlander e Snell (2020, p. 15) afirmam que “os custos de pessoal representam uma das maiores despesas de qualquer organização, principalmente nas empresas de serviços e nas que exigem conhecimento intensivo”.

É compreensível que a contabilidade de custos procure se utilizar de instrumentos que permitam a manutenção do controle de seus gastos dentro da empresa, tornando de grande importância que seja realizada a devida apuração dos custos em que a empresa incorre para, então, tomar a decisão acertada, já que o mercado se modifica com frequência, os preços se tornam competitivos, assim como a qualidade do produto. Todas essas questões sinalizam sobre a importância de que as empresas façam pesquisas de mercado, analisando a forma com a qual o consumidor se comporta em relação ao produto ofertado e seu preço, para identificar se está atendendo as necessidades desse cliente (MARTINS, 2018).

Nos últimos anos, a contabilidade de custos deixou de atuar, apenas, como uma simples coadjuvante na avaliação de estoques e lucros globais, assumindo o relevante papel de instrumento de controle e decisões gerenciais. Isso é resultado do elevado nível de competição vigente entre as empresas que perderam a condição de estabelecer seus preços com base, apenas, nos custos passando, também, a fazê-lo com base nos preços praticados no mercado que atuam.

2.4 Gestão de contratos administrativos

A gestão de contratos na administração pública se transformou em desafio de grandes dimensões para os gestores públicos, exigindo que passem a planejar a contratação de serviços de empresas terceirizadas, com a redução dos custos e mão de obra, delegando a realização de atividades específicas e acessórias do serviço público, a um ente sem vínculo com o Estado, com a interferência de terceiros, para que a Instituição Pública estabeleça seu foco em suas atividades principais, essenciais e objetivas, com a melhor qualidade possível.

Para Meirelles (2020, p. 211), contrato administrativo é “um ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.”

Para Justen Filho (2019), Administração Pública é muito mais do que Poder Executivo sendo representada, também, pelas pessoas de direito público envolvidas em uma contratação, ainda que essa seja realizada por instituições constituintes dos poderes Judiciário e Legislativo. Mais do que a denominada Administração Direta, representada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, esse termo envolve a Administração Indireta, formada pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Fundações criadas ou amparadas com capitais de origem pública e outras pessoas de direito privado sob gestão do Estado encontram-se incluídas nessa descrição.

Di Pietro (2022) defende a ideia de que a sentença contrato da Administração, ao ser empregada em sentido abrangente, engloba a integralidade dos contratos celebrados pela Administração Pública, conforme regime de direito público ou conforme regime de direito privado. Para a Administração, contratos administrativos são os acordos que ela, com base em suas atribuições, realiza com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para cumprimento de fins públicos, em pleno acordo com o que estabelece o regime jurídico de direito público.

Gasparini (2014) denomina contratos administrativos como todos aqueles que são submetidos aos preceitos do Direito Administrativo e ordenados pela Lei Federal

de Licitações e Contratos da Administração Pública, amparados por cláusulas exorbitantes, exigências que configuram esses contratos, de acordo com os melhores preceitos legais.

Por último, Carvalho Filho (2022, p. 161) descreve contrato administrativo como sendo o acordo pactuado com a Administração Pública e um indivíduo ou empresa privada, pautado nos preceitos do direito público, cujo propósito deve, necessariamente, ser uma atividade que esteja em plena e total sintonia com o interesse público.

2.4.1 Características do contrato administrativo

De acordo com Di Pietro (2022) o teor das diversas concepções anteriormente apresentadas revela os atributos essenciais de tais termos contratuais, a saber:

1. Participação da Administração Pública com inúmeras distinções que asseguram sua condição de parte predominante sobre o componente particular, descritas nas cláusulas que conferem prerrogativas a uma das partes (cláusulas exorbitantes)

2. A finalidade pública inerente a totalidade dos atos e contratos da Administração Pública, ainda que sob a regência do direito privado, sempre será o interesse público e caso deixe de observar tal deliberação incorrerá no ilícito denominado desvio de poder.

3. O acatamento ao que determina a Lei nº 8.666/93, responsável pelo que determinam inúmeras regras sob o ponto de vista dos elementos formais.

Os contratos administrados por normas do direito público, princípios da teoria geral dos contratos e disposições do direito privado, precisam englobar cláusulas atinentes aos direitos, obrigações e responsabilidades das partes; exigências relativas a forma com a qual os contratos são efetivados; itens e elementos referentes aos serviços; normas de execução; preço e condições de pagamento; parâmetros de correção, frequência temporal e data base; prazos de execução; limite de recebimento do objeto do contrato; previsão orçamentária; garantias; penalidades; hipóteses de rescisão; foro e designação do fiscal do contrato.

Realisticamente falando, o ato de assinatura do contrato é exigência formal para comprovação de sua legalidade e a sua publicação é exigência fundamental para que esse contrato tenha eficácia.

O Acórdão nº 1.248/2007 do Plenário do Tribunal de Contas da União sustentou voto em relação a publicação sintética do instrumento do contrato, como exigência para sua eficácia, visto que apenas produzirá efeitos posteriormente a sua publicação. O argumento seria que a publicação antecipada tem por fito impedir que seja efetivado um contrato que não passe pela apreciação da sociedade. Assim, as obrigações contratuais somente entram em vigência a partir da publicação do extrato do contrato, com prazos contratuais contados a partir da data da publicação e não da data da assinatura.

O Acórdão nº 4.016/2010 da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União julgou ilegal a infringência ao artigo 61 da Lei de Licitações, tratando da falta de publicação na imprensa oficial de contrato administrativo e seus aditivos.

Di Pietro (2022) declara que todo e qualquer pagamento a ser realizado deve estar vinculado a uma nota de empenho, emitida Poder Público, capaz de suceder o termo contratual, em determinadas eventualidades não antevistas pelo texto do artigo 62 da já referida Lei das Licitações.

2.5 Terceirização dos contratos administrativos

Via de regra a terceirização é passível de descrição mecanismo de gestão empresarial baseado na transmissão para terceiros de serviços que, inicialmente, deveriam ser realizados dentro da própria empresa (MARTINS, 2014).

Terceirizar significa contratar serviços, através de empresa intermediária, entre quem precisa e quem presta serviços, através de contrato de prestação de serviços, por meio de vínculo empregatício firmado entre o trabalhador e a empresa que presta o serviço e não diretamente com a repartição pública que necessita dos serviços (SANTANA; CAMARÃO, 2015).

A terceirização é um recurso, legal, para que o Estado consiga atender as

necessidades da coletividade, utilizando-se de uma prestação indireta de atividades que, em momento anterior, eram executadas pela própria Administração Pública (MARTINS, 2014).

Ainda que possa ser compreendido como um recurso, relativamente, novo a terceirização de serviços por parte da Administração Pública, vem sendo utilizada a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 200/67, por iniciativa do Poder Público, na expectativa de manter o controle efetivo sobre o aumento da estrutura administrativa do Estado. Por essa iniciativa a Administração pública cede para instituições privadas, via mecanismos legais, as devidas concessões e permissões para execução de serviços que antes o próprio Estado realizava (DINIZ, 2010).

Na expectativa de responder ao grande número de demandas da sociedade, o Estado emprega altos recursos, exigindo moderação dos gastos com matéria-prima e mão-de-obra, dentro de uma efetiva política de gerenciamento financeiro, com intento de ampliação da capacidade administrativa do Estado, reduzindo sua atuação somente as áreas entendidas como próprias, com características de execução que somente ele deve realizar (PESSANHA, 2010).

Como anteriormente mencionado, na busca por fazer diminuir as atividades realizadas pelo Estado, foram criados recursos como a privatização, as concessões, permissões e autorizações, além da delegação de atividade meio, em dado momento a outra pessoa jurídica da própria administração e em outros a outra pessoa jurídica não integrante da Administração Pública, todos através de processos de terceirização de serviços públicos (RAMOS, 2001).

Diante deste contexto, aquele que responde pela gestão de uma instituição pública precisa deter todas as informações relacionadas à necessidade da contratação de serviços, contando com a prestação de serviços eficientes da sua equipe de administração, materiais, orçamento e licitação, para realizar uma administração de qualidade dentro de um processo de contratação de prestação de serviços terceirizados que, de fato, seja indispensável ao Instituto, com capacidade preditiva em relação as ameaças e as vantagens diante, sobretudo, de um contrato coerente com todas as leis em vigor (SOUTO, 2001).

Em termos práticos o processo de terceirização na Administração Pública se materializa através de celebração contratual que sucede um processo licitatório. Na ocasião da publicação do edital da licitação a entidade ou órgão público interessado na prestação de serviços precisará indicar todas as exigibilidades que vigorarão no contrato, pois esse ato determinará o nível ou padrão de qualidade passível de cobrança pela Administração Pública, na qualidade de contratante, exigido do futuro prestador de serviços (CUNHA, 2015).

Outro aspecto de capital importância a ser realçado diz respeito ao fato de que nos processos de terceirização a Administração Pública convencia a uma prestação de serviços e não uma contratação de mão de obra, muito embora o Poder Público permaneça, por força do atual dispositivo constitucional (em seu artigo 37, inciso II), obrigado a realizar concursos públicos.

Toda e qualquer circunstância caracterizadora de subalternidade ou sujeição entre tomador e prestador de serviços invalidará o contrato de terceirização. Aquele que toma os serviços não pode ser entendido como superior hierárquico de quem presta os serviços e este deve ter total independência, sobretudo no que diz respeito a administração das atividades de seus colaboradores sob pena de que venha a ser caracterizado vínculo empregatício (TEIXEIRA; PELATIERI, 2009).

Assim, a decisão de terceirização de determinados serviços, somente se justifica caso haja efetiva demanda por eficiência em relação a utilização dos recursos públicos, justamente por sua característica de finitude aspecto que, por si só, recomenda sua utilização, pelo Estado, da forma mais adequada e econômica que seja possível. Por tudo isso, só se deve admitir a hipótese de terceirização para a implementação de maior eficiência ou eficácia no emprego dos recursos públicos (GIMENEZ; KREIN, 2016).

Ainda que não deixe de representar um custo financeiro para o Estado a terceirização deve ser interpretada como uma tentativa de aplicação os recursos públicos da forma mais proveitosa possível. Logo, a redução de custos não tem que, necessariamente, ser o resultado do processo de terceirização e, em muitas situações, ocorrem aumentos dos custos que devem ser compensadas com potenciais aumentos de rendimento, produtividade e qualidade na prestação do

serviço, capaz de oferecer, como retorno, a satisfação e o reconhecimento da coletividade (MENDES, 2019).

No referido cenário é preciso reconhecer os riscos à Administração Pública relacionados a celebração de contratos de terceirização, ainda que os mesmos possam ser atenuados pela implementação de uma efetiva fiscalização em relação a realização dos serviços contratados (FRANCA, 2017).

Todos os aspectos anteriormente apresentados sugerem a compreensão de que as medidas relacionadas aos processos de terceirização são, de certa forma, a resposta da Administração Pública, para a carência por serviços públicos de qualidade e com rapidez, quando desobrigado de desempenhar atividades consideradas de suporte, não diretamente relacionadas com a verdadeira finalidade do poder público, repassando-as a terceiros, não pertencentes à Administração Pública, em boa parte das vezes, via processo licitação pública.

2.6 Gestão e fiscalização de contratos

Cabe a Administração Pública seguir o estabelecido pela Lei de Licitações e Contratos, quanto ao disposto em seu artigo 58, inciso III, atribuindo-lhe o direito e o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, posto que a remuneração de tais pactos se dá através da disponibilização de recursos públicos empregados, sempre, na perspectiva da racionalização (BRASIL, 1993).

O acompanhamento da execução do contrato deve ser realizado pela Administração Pública, em razão do que determina o anteriormente referido artigo da Lei de Licitações e Contratos, que fala das atribuições de fiscalizar, orientar, interditar e intervir, relacionadas à adequada execução do contrato (GASPARINI, 2014).

A partir dessa compreensão é possível entender o significado do chamado poder-dever da Administração em fiscalizar todos os contratos que celebra, sobretudo em razão de seu dever de respeitar o interesse público. A Administração não pode esperar que um contrato se encerre para, somente depois, buscar verificar se o ajustado foi, realmente, cumprido dentro do que constava naquele ajuste. Se assim não vier a proceder sujeita-se a eventual circunstância de somente identificar

problemas em momento no qual poderá ser muito complicado solucioná-los. (COSTA, 2013).

Meirelles (2020) adverte que a fiscalização da execução do contrato envolve a checagem do material e do trabalho, incluída a possibilidade da realização de testes, provas de carga, experiência de funcionamento e de produção, além de outras medidas cabíveis para garantia da excelência da obra, do serviço ou do fornecimento. A fiscalização busca garantir a perfeita execução do contrato ou a exata correspondência com o projeto ou com as exigências estabelecidas pela Administração, em relação aos aspectos técnicos, bem como aos prazos de execução, razão pela qual se deverá moldar às cláusulas contratuais, às normas reguladoras do serviço e a tudo mais que constar de eventual caderno de serviços.

A gerência do contrato engloba o desenvolvimento de medidas administrativas para que, entre outros aspectos, o contrato seja complementado nas hipóteses ou eventualidades de prorrogação de vigência ou adequação econômico-financeira, exclusões ou acréscimos. A gestão do contrato corresponde a um serviço administrativo que pode ser realizado por uma pessoa ou por um departamento.

Administrar e supervisionar ou fiscalizar contratos são ações destinadas a garantir se houve o cumprimento de tudo que foi efetivamente estabelecido contratualmente, no sentido de demonstrar a realização de seu objeto, dentro dos critérios, orientações e princípios registrados, tanto no projeto básico quanto termo de referência (MEIRELLES, 2020).

O supervisionamento da execução de um contrato, não reduz as responsabilidades técnicas específicas do contratado, a menos que a Administração indique, formalmente, ordem diferente do que consta do contrato ou estabeleça a execução de trabalho, de forma diferente daquilo que prescreve a ética profissional, em situações incomuns fundamentadas por interesse público superior. O contratado será responsabilizado, de acordo com o previsto nos termos do artigo 70 da Lei 8.666/93, em relação aos eventuais prejuízos que vier a causar a terceiros, por causa de ocorrências decorrentes de sua culpa ou dolo. O acompanhamento não elemento suficientemente capaz de diminuir ou de eliminar essa responsabilidade (GASPARINI, 2014).

Segundo o que estabelece a legislação específica que regula as relações contratuais entre a Administração Pública e particulares, as duas partes têm que eleger representantes que se encarregarão do estabelecimento de contato entre ambas e, no caso do particular, o preposto será o elo de contato com a Administração, sempre que a mesma julgar necessário se reportar a prestadora. A Administração, também designará um indivíduo que se encarregará de fiscalizar seu contrato a quem qualifica como executor do contrato. Ele será o já mencionado elo de ligação entre a Administração e a prestadora e, acima de tudo, a referência nos eventuais contatos necessários durante toda a vigência do contrato, mas principalmente, o responsável pela execução da estabilidade enquanto durar a prestação dos serviços pactuados (ALVES, 2004).

O Tribunal de Contas da União estabelece, em doutrina própria, que o acompanhamento e a fiscalização de contrato são providências robustas ao dispor do gestor em favor da defesa do interesse público.

2.6.1 Mecanismos de fiscalização de contratos

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), concebido para atendimento das necessidades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob a égide do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema informatizado que se presta ao apoio às atividades operacionais dos órgãos e das entidades públicas que fazem parte do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Pelo SIASG operacionalizam-se as compras, a comunicação e a realização de licitações, tarefas como a emissão de notas de empenho, atividades relacionadas com o registro dos contratos administrativos, a classificação de materiais e serviços e o cadastramento dos fornecedores. Por tudo o sistema em referência é habilitado de tornar mais ágeis o processamento das compras, possibilitando a consecução da transparência das ações do governo ao difundir informações sobre os processos licitatórios e contratuais.

Os contratos administrativos são dotados de grande adaptabilidade, permitindo modificações, por parte da Administração, sempre na perspectiva do melhor

atendimento aos interesses públicos. Essa adaptabilidade ou dinamismo necessitam ser coordenados pela administração permitindo que as operações e controles sejam realizados adequadamente. Por isso os detalhes da despesa pública e da forma como a mesma é executada, constituem-se em informações passíveis de fornecimento por um gerenciamento e fiscalização, realizados da forma mais adequada, com o objetivo do alcance da qualidade em relação aos gastos públicos (NIEBUHR, 2022).

A fiscalização de contratos é medida que exige do agente público conhecimento pleno e fundado da legislação própria, bem como dos instrumentos a seu serviço para auxiliá-lo na organização do seu ambiente, favorecendo seu desempenho com eficiência nos atos de gestão pública (TORRES, 2017).

Essa atividade é atribuição que demanda conhecimento e atualização reiterada dos agentes públicos, levando-se em conta que a não conformidade na conferência documental ou a transgressão das várias práticas cabíveis ao acompanhamento da execução contratual podem levar à responsabilização secundária da Administração Pública, causando prejuízos ao erário público. A elaboração de uma política de gestão de contratos mais qualificada, baseada na estruturação de mecanismos e rotinas busca incrementar a ação concreta de controle, além de aperfeiçoar a supervisão dos contratos pactuados (PEREIRA JÚNIOR, 2009).

Todas estas questões ratificam a ideia de que a fiscalização corresponde a um preceito básico a ser seguido pelo Poder Público. Fiscalizar é uma obrigação da qual o Administração Pública não pode abrir mão e se concretiza através da finalidade dos contratos administrativos em atender ao interesse público. Dessa forma é justamente através dessa obrigação ou dever de fiscalizar, que se garantirá o atendimento ao propósito contratual.

3 CONCLUSÃO

A missão do Gestor de Contratos é decisiva para que a qualidade dos serviços terceirizados seja garantida, uma vez que sua atuação guarda relação direta com a efetivação total do contrato por parte das empresas terceirizadas.

A atuação adequada de um Gestor é, eventualmente, prejudicada se este agente público não estiver tecnicamente capacitado para o exercício dessa função, o que torna a Gestão de Competências em um instrumento essencial para este novo modelo de Gestão Pública.

Todos os dias veiculam-se histórias de má administração dos recursos públicos e, em relação ao caso das contratações públicas, a supervisão e fiscalização da consecução do contrato é um valioso instrumento do gestor na defesa do interesse público.

Fiscalizar contratos não é uma missão simples e impõe ao responsável conhecimento e aperfeiçoamento constantes do profissional, permitindo-lhe tomar decisões corretas, sempre no melhor interesse do bem público. Nesse sentido é preciso que se procure por em prática o fundamental desenvolvimento e manutenção de uma atividade de gestão/fiscalização de contratos mais competente, capaz de responder as necessidades dos contratantes.

Já a terceirização apresenta-se como uma medida que contribuía para a efetivação dos preceitos da eficiência, flexibilidade e produtividade através da descentralização administrativa. À medida que transfere para terceiros a responsabilidade pela realização de serviços que não fazem parte de sua linha principal de atuação, o ente público foca seus esforços no cumprimento de seus objetivos institucionais.

Em busca do aprimoramento do emprego da terceirização é preciso assegurar a implementação de um bom processo de gerenciamento de contratos, bem como das atividades terceirizadas. A necessidade desse gerenciamento pode ser explicada pela busca da eficiência e otimização da prestação dos serviços, mas também pela defesa do interesse público que é a razão maior para a existência da Administração Pública.

Como resultado, os contratos administrativos pactuados pelo Poder Público, somente serão honrados para atender ao interesse público e esse deverá, sempre, estar voltado ao atendimento das necessidades da coletividade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v.35, n.102, p.60-69, Out./Dez. 2004.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.31, n.89, p.51-60, 2017.
- BOHLANDER, George W.; SNELL, Scott. **Administração de recursos humanos**. 17.ed. São Paulo: Cengage Learningn, 2020.
- BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 1.094**, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o SISG dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1094.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime sobre princípios e normas da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento público**. [Blog]. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 18 fev. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.248/2007**. Plenário. Relator: Walmir Campelo. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>. Acesso em: 20 fev. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 4.016/2010**. Segunda Câmara. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>. Acesso em: 20 fev. 2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3653, p.58-71, jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos>. Acesso em: 20 fev. 2023.
- COSTA, Jorge Maciel da; SILVEIRA, Ivan Lopes. **Gestão financeira: manual do participante**. Brasília: SEBRAE, 2012.

CREPALDI, Guilherme, S.; CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Yuri Rodrigues da. **Terceirização e terceirizados: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização sobre trabalhadores terceirizados que atuam no setor de limpeza em escolas estaduais no município de Marília-SP.** 2015. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90.** Rio de Janeiro: FGV, 2010

FRANCA, Erivan Pereira de. A fiscalização administrativa dos contratos e as atribuições dos gestores e fiscais sob o enfoque da nova IN SEGES/MP nº 5/2017. In: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (Coord.). **Terceirização: legislação, doutrina e jurisprudência.** Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 159-181.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental: teoria - sistema - processo.** grupo GEN, 2018.

GIMENEZ, Denis; KREIN, José Dari. Terceirização e o desorganizado mercado de trabalho brasileiro. In: TEIXEIRA, Marilane Oliveira; ANDRADE, Hélio Rodrigues; COELHO, Elaine D'Ávila. (Orgs.) **Precarização e terceirização: faces da mesma moeda.** São Paulo: Sindicato dos Químicos, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LEONE, George Sebastião Guerra. **Custos: planejamento, implantação e controle.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LUSTOZA, Helton Kramer. **Eficiência administrativa e ativismo judicial: escolhas orçamentárias, políticas públicas e o mínimo existencial social.** Curitiba: Íthala, 2015.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho.** 13.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 44. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENDES, Lorena Lopes Freire. Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho**, 3ª Região, Belo Horizonte, v.65, n.99, p.311-350, jan./jun. 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n.76, p.183-212, Maio/Ago. 2017.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários a lei de licitações e contratos da administração pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PESSANHA, Patrícia Oliveira Lima. A responsabilidade do tomador de serviços na terceirização: análise sob a ótica da prevenção de litígios. **Revista IOB: trabalhista e previdenciária**, [s./l.], v.21, n.249, p.80-93, mar., 2010.

PINTO, Alfredo Augusto Gonçalves; LIMEIRA, André Luis Fernandes; SILVA, Carlos Alberto dos Santos; COELHO, Fabiano Simões. **Gestão de custos**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, Alberto Almeida dos; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. Administração de contratos no setor público: uma revisão da literatura. In: Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 9, 2013. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização**: privatização, concessões, terceirizações e regulação. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TEIXEIRA, Marilane; PELATIERI, Patrícia. Terceirização e precarização do mercado de trabalho brasileiro. In: DAU, Denise Motta; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: Annablume, 2009. p. 19-28.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodvim, 2017.

