

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A
IMPORTÂNCIA DOS FISCAIS DE CONTRATO ADMINISTRATIVOS
NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO AMAZONAS**

***SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS: THE
IMPORTANCE OF ADMINISTRATIVE CONTRACT FISCALS
WITHIN THE FRAMEWORK OF AMAZONAS'S MILITARY POLICE***

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Pós Doutor em Direito pela Università degli Studi di Salerno/Itália, Pós Doutor em Direito pela Escola de Direito Dom Helder Câmara, Doutor em Biodireito/Dir. Ambiental pela Université de Limoges/França, Mestre em Direito do Urbanismo e Meio Ambiente pela Université de Limoges/França, Prof. Adjunto da UFAM - Universidade Federal do Amazonas, Professor Adjunto da UEA - Universidade do Estado do Amazonas, Advogado e Contador. v_pozzetti@hotmail.com.

DANELLE TAMBORINI LOPES

Mestranda em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas e Major da Polícia Militar. dtl.msp20@uea.edu.br.

DIOGO DE LIMA ALBUQUERQUE

Mestrando em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas e Major da Polícia Militar. ddl.msp20@uea.edu.br.

RESUMO

A Polícia Militar do Amazonas por ser unidade gestora de recurso público realiza aquisições e contratações de serviços e produtos para a consecução de sua missão constitucional, a presente pesquisa buscou verificar a importância dos fiscais de

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas, Os objetivos operacionais foram: discorrer sobre a legislação, da jurisprudência dos tribunais de contas acerca das decisões envolvendo servidores que ocupavam as funções de fiscais; relatar as boas práticas de fiscalização de contratos administrativos em manuais disponibilizados pela *web* outros Estados e órgãos; levantar os documentos que tratam sobre a temática a fim de se constatar sua importância para a Instituição Polícia Militar do Amazonas que ocorreu entre os dias 07 de novembro de 2019 a 12 de novembro de 2019. A metodologia aplicada foi pesquisa bibliográfica e levantamento documental junto aos setores da Polícia Militar do Amazonas responsáveis pela instrução processual desde a fase interna da licitação até o pagamento das despesas. Os resultados obtidos pela pesquisa foram: a) não há cultura de fiscalização de contratos por parte dos setores da Polícia Militar do Amazonas envolvidos com a instrução dos processos licitatórios, bem como os responsáveis pelas etapas da despesa; b) Não há costume em oficializar a participação do fiscal nas novas licitações, uma vez que não há nenhum encaminhamento a eles partindo daquele setor; c) não houve instrução para os militares designados para a fiscalização de contratos; d) O setor de pagamento da Diretoria de Finanças efetivamente foi quem fiscalizou contratos.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Militar; Contratos administrativos; Fiscalização.

ABSTRACT

The Military Police of Amazonas, as a public resource management unit, makes acquisitions and contracts for services and products for the accomplishment of its constitutional mission. operational were: to discuss the legislation, the jurisprudence of the courts of accounts about decisions involving civil servants who occupied the duties of inspectors; to report on the good practices of inspection of administrative contracts in manuals made available on the web by other States and agencies; to raise the documents dealing with the subject in order to verify its importance for the Military Police Institution of Amazonas, which took place between November 7, 2019

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

and November 12, 2019. The methodology applied was bibliographic research and documentary survey with the sectors of the Military Police of Amazonas responsible for the procedural instruction from the internal bidding phase until the payment of expenses. The results obtained by the research were: a) there is no culture of inspection of contracts by the sectors of the Military Police of Amazonas involved with the instruction of the bidding processes, as well as those responsible for the expenditure stages; b) There is no custom in making official the participation of the supervisor in the new tenders, since there is no referral to them from that sector; c) there was no instruction for the military personnel assigned to inspect contracts; d) The payment department of the Finance Directorate was actually the one who supervised contracts.

KEYWORDS: Military Police; Administrative Contracts; Oversight.

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Amazonas criada pelo Presidente da Província do Grão-Pará - General Soares de Andrea através das *Instruções geraes*, em 04 de abril de 1837 é instituição de segurança pública que tem como objetivo constitucional o policiamento preventivo e ostensivo, por meio da preservação da ordem pública mediante um policiamento de excelência. Para alcançar esse fim, faz-se necessário dotá-la de orçamento para a consecução do objetivo supracitado.

Segurança pública é um serviço oneroso para qualquer país, muito mais para estados, em razão da repartição de competências definidas na Constituição Federal de 1988 coube aos Estados essa atribuição. No Amazonas, o orçamento previsto para a Polícia Militar no exercício de 2019 foi de aproximadamente R\$ 1 (um) bilhão, por esse motivo é importante o papel dos fiscais durante a execução dos contratos administrativos.

A Polícia Militar do Amazonas por ser unidade gestora de recurso público, recebe orçamento anualmente para execução e manutenção de suas atividades

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

administrativas e operacionais. Nesse sentido, realiza aquisições e contratações de serviços e produtos para a consecução de sua missão constitucional. A pesquisa se justifica pela necessidade de se treinar e ter servidores militares qualificados para a fiscalização dos contratos administrativos.

Tratando especificamente dos contratos que a administração militar firma com particulares, têm-se atualmente, 23 (vinte e três) contratos vigorando no âmbito da Polícia Militar do Amazonas. Para cada contrato é nomeado 1 (um) fiscal de contrato (oficial ou praça) e 1 (um) suplente de fiscal de contrato (oficial ou praça), totalizando 46 (quarenta e seis) servidores militares que tem como missão acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos. Nesse contexto, surge a seguinte problemática: qual a importância dos fiscais de contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas?

Em razão do exposto, a presente pesquisa tem como objetivo verificar a importância dos fiscais de contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas. Para responder ao problema proposto se estabeleceu os seguintes objetivos operacionais: discorrer sobre a legislação, sobre a jurisprudência dos tribunais de contas acerca das decisões envolvendo servidores que ocupavam as funções de fiscais; relatar as boas práticas de fiscalização de contratos administrativos em manuais disponibilizados pela web de outros Estados e órgãos, com pesquisa realizada em sítios da internet, entre os dias 04 de julho de 2019 a 10 de novembro 2019; levantar os documentos que tratam sobre a temática a fim de se constatar sua importância para a Instituição Polícia Militar do Amazonas que ocorreu entre os dias 07 de novembro de 2019 a 12 de novembro de 2019.

A fim de se cumprir os objetivos propostos, o método de pesquisa será o dedutivo; quanto aos meios a pesquisa será bibliográfica para os objetivos operacionais 1 e 2, para o objetivo 3 será realizado uma pesquisa documental nos setores responsáveis pela formação e acompanhamento dos processos de compras da Instituição; quanto aos fins a pesquisa será qualitativa. A primeira seção é destinada à discussão acerca de fiscalização de contrato administrativo abordando desde o embasamento legal até jurisprudencial dos tribunais de contas sobre a temática. A segunda seção relata as boas práticas nos manuais

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

disponibilizados na *web*, do poder judiciário. sendo: Conselho Nacional de Justiça, Estado do Rio de Janeiro; Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Mato Grosso e do Estado do Amazonas. Posteriormente, a metodologia empregada, resultados e discussões, considerações finais e referências.

OBJETIVOS

Para responder ao problema proposto se estabeleceu os seguintes objetivos operacionais: discorrer sobre a legislação, sobre a jurisprudência dos tribunais de contas acerca das decisões envolvendo servidores que ocupavam as funções de fiscais; relatar as boas práticas de fiscalização de contratos administrativos em manuais disponibilizados pela *web* de outros Estados e órgãos, com pesquisa realizada em sítios da internet, entre os dias 04 de julho de 2019 a 10 de novembro 2019; levantar os documentos que tratam sobre a temática a fim de se constatar sua importância para a Instituição Polícia Militar do Amazonas que ocorreu entre os dias 07 de novembro de 2019 a 12 de novembro de 2019.

METODOLOGIA

A metodologia a ser utilizada nessa pesquisa é a do método dedutivo. Quanto aos meios a pesquisa será bibliográfica (com uso da doutrina, legislação e jurisprudência) e documental (através de acesso a sítios da internet); quanto aos fins, a pesquisa será qualitativa.

2 FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988 traz em seu art. 37, XXI, que os serviços deverão ser contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, sob o princípio norteador do interesse público.

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

Insta destacar, a priori, a importância dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro. A LIND – Lei de introdução às Normas de Direito Brasileiro, em seu artigo 4º estabelece que o juiz jamais poderá se furtar a julgar. Em não havendo legislação específica, o juiz deverá utilizar-se da analogia, da equidade e dos princípios de Direito Assim, os Princípios são Normas diretrizes, que precederam a Norma Jurídica. Nesse sentido, esclarecem Pozzetti e Gomes (2018, p. 84):

A palavra princípio designa início, começo, origem, ponto de partida. Assim, princípio, como fundamento de Direito, têm como utilidade permitir a aferição de validade das leis, auxiliar na interpretação das normas e integrar lacunas.

O Decreto-Lei nº 2.300/86, no art. 57, *caput*, prevê o acompanhamento de fiscal específico para a execução do contrato, a fim de que ele anotasse todas as ocorrências ocorridas na execução. Tal artigo foi transferido na íntegra para o art. 58, III da Lei nº 8.666/93 trazendo a necessidade de fiscalização da execução do contrato, além da indicação de um representante especialmente designado para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato.

Ainda de acordo com a Lei nº 8.666/1993, o agente público nomeado para a função de fiscal de contratos tem a função de verificar que o contrato está sendo cumprido pelo contratado com todas as suas peculiaridades, cumprindo, assim, as condições pactuadas por meio do processo licitatório e da celebração dele. Complementando o Tribunal de Contas da União no acórdão 690/2005 – TCU:

Mantenha representante, pertencente a seus **quadros próprios de pessoal**, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93. **(grifo nosso)**

Para Barral (2016, p. 54), a nomeação do fiscal “deve acontecer na fase interna do certame licitatório, pois a experiência obtida pelo Fiscal em contratações anteriores seria aproveitada na nova contratação, melhorando a redação do contrato e do edital, do objeto e das rotinas de execução”. Para ele a atuação do fiscal está relacionada à necessidade de se constatar a execução do contrato,

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

garantindo que o dinheiro público está sendo empregado obedecendo os princípios administrativos. Nesse sentido, Marinho e Cervera (2018, p. 181) esclarecem:

Ao gestor cabe a função gerencial e ao fiscal a função operacional, desta forma, enquanto atores principais do exercício da obrigação legal, os servidores envolvidos com o acompanhamento e fiscalização na execução contratual, são peças chave para que a Administração obtenha o que pretendeu contratar, e face à sua relevância, podem ser responsabilizados, caso não cumpram adequadamente suas obrigações.

Na mesma direção prevê o Acórdão nº 3.016/2015, do TCU:

(...) recomendação ao (...) para que, relativamente às suas aquisições, implemente controles internos no sentido de que **o fiscal do contrato** de determinada solução **armazene dados da execução contratual**, de modo que a equipe de planejamento da contratação encarregada de elaborar os artefatos da próxima licitação da mesma solução ou de solução similar conte com informações de contratos anteriores (séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode **facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação**, semelhantemente ao previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (item 9.3.3, TC-019.615/2015-9, Acórdão nº 3.016/2015-Plenário).**(grifo nosso)**

De acordo com Amorim (2017, p. 17):

[...] a fiscalização da execução contratual envolve um conjunto de ações que busca o cumprimento dos resultados previstos nos projetos básicos/termos de referência que a Administração previu para os bens ou serviços contratados, cabendo a verificação quanto a regularidade das certidões negativas, assim como, apoio ao setor que instrui os processos licitatórios, além de encaminhar relatórios ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, etc.

Portanto, é importante entender que a atuação do fiscal de contratos deve se pautar pelo formalismo, tendo em vista que todos os eventos ocorridos durante a execução do contrato devem ser anotados, registrados, documentados. Tais anotações são as provas necessárias para a apuração de responsabilidades quando houver necessidade, assim como para a aplicação de penalidades por descumprimento de cláusulas contratuais.

Mais também, quando houver necessidade de assessorar os setores de instrução dos processos licitatórios para que se aperfeiçoe, sempre que possível,

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

as aquisições e contratações que a administração pública necessite, inclusive, as situações que envolvam repactuação dos contratos.

Quando tais formalidades não são observadas ou, ainda, os fiscais nomeados não possuem capacidade adequadas à fiscalização, o ordenador pode incorrer em responsabilização, como explica o Tribunal de Contas da União no acórdão nº 277 (2010) “(...) os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa in elegendo”.

Para o Tribunal de Contas do Mato Grosso (2015), a fiscalização dos contratos visa atingir os principais fins: proposta mais vantajosa para a Administração; observar a correta execução do contrato; corrigir proativamente possíveis falhas na execução; validar o processo de liquidação da despesa; contribuir com futuros processos.

Importante descrever as qualificações específicas que os fiscais de contrato precisam ter para desempenhar as funções. O Manual de Gestão de Contratos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro (2017) exemplifica com clareza os principais atributos: a) contar com conhecimentos específicos acerca do objeto a ser gerenciado; b) não ter interesse pessoal direto ou indireto na execução do contrato; não manter, com o contratado, relação comercial, econômica, financeira, civil ou trabalhista; não ser amigo íntimo ou inimigo capital do contratado ou dos dirigentes do contratado.

É necessário que a administração observe todos os atributos enumerados acima, inclusive para fins de responsabilização de práticas supervenientes a fiscalização dos contratos. É de se destacar, também, que esses pontos são os principais e servem apenas como rol exemplificativo para a Polícia Militar do Amazonas elaborar seus próprios requisitos, podendo ser incluindo ainda, a boa conduta ética-profissional do militar fiscal de contratos, não ter sido punido anteriormente por práticas que causaram lesão ao patrimônio público por exemplo.

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

3 BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O Manual de Gestão de Contratos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro (2017) cita os mandamentos escritos pelo Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior, das boas práticas para a gestão de contratos, dentre os principais destaca-se: planejar todas ações (evitando improvisos), incluindo as leis orçamentárias; fortalecer os controles internos; estimular o estudo dos servidores.

Estimular os controles internos deve ser uma prática que auxiliará a administração a melhorar a fiscalização no andamento de contratos administrativos. Sobre esse tema o Tribunal de Contas do Mato Grosso (2015) descreveu que as atividades de controles internos devem estar presentes em todos os processos da organização, objetivando eliminar ou mitigar os riscos de erros ou fraudes, salientando que a inexistência ou a deficiência no acompanhamento dos contratos administrativos reflete direta e negativamente na ocorrência de inúmeras outras irregularidades, potencializando achados negativos.

É de se destacar que o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul que em seu Manual de Fiscalização de Contratos (2018, p.3) explicou:

(...) boas práticas que podem orientar os servidores nomeados para a gestão e fiscalização dos contratos administrativos visando um melhor desempenho de suas atividades durante o acompanhamento da execução, bem como, alinhar os entendimentos e procedimentos sobre o tema, respeitando os princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, permitindo a evidenciação e transparência dos atos de fiscalização.

Para o Conselho Nacional de Justiça, em seu Manual de Gestão de Contratos (2013) a fiscalização de contratos não ocorre maneira subjetiva, pois o gestor está vinculado às disposições contratuais, além disso, os servidores responsáveis pela fiscalização devem agir com a formalidade prevista para fins de anotações das ocorrências durante a execução dos contratos. Por fim, outra prática de gestão do contrato importante é a transparência, seja para consulta dos cidadãos interessados, seja para análise dos órgãos de controle.

No caso do Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos –

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

conceitos fundamentais e orientações gerais do governo do Estado do Amazonas cabe ainda ao fiscal de contrato:

O acompanhamento da execução contratual pelo fiscal, não divide nem tampouco retira do Contratado a responsabilidade pelo cumprimento de suas obrigações. Na verdade, **o acompanhamento visa garantir a correta execução do contrato**, permitindo que seja exigida a implementação da obra no prazo, o pagamento de multa por descumprimento, a reavaliação (redução e prorrogação de prazos, etc.) (AMAZONAS, 2017, p. 38)

Da mesma forma caberá ao servidor responsável pela fiscalização de um contrato administrativo manter consigo toda documentação comprobatória dos seus atos enquanto fiscal. Cabendo ao servidor buscar ajudar sempre que for necessário, seja elas de ordem técnicas ou jurídicas, atentando aos prazos para não ser desidioso com a Administração (AMAZONAS, 2017).

4 RESULTADOS ESPERADOS

Com o escopo de verificar a importância dos fiscais de contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas os autores traçaram os procedimentos metodológicos da pesquisa. Primeiramente, realizou-se pesquisa bibliográfica para discorrer sobre a legislação, da jurisprudência dos tribunais de contas acerca das decisões envolvendo servidores que ocupavam as funções de fiscais de contratos administrativos e as boas práticas de fiscalização de contratos administrativos em manuais disponibilizados pela web outros Estados e órgãos, com pesquisa realizada buscadores do google, google acadêmico e scielo entre os dias 04 de julho de 2019 a 10 de novembro 2019. Por fim, recorreu-se a pesquisa documental para levantar os documentos que tratam sobre a temática a fim de se constatar sua importância para a Instituição Polícia Militar do Amazonas que ocorreu entre os dias 07 de novembro de 2019 a 12 de novembro de 2019.

Dessa forma, quanto ao método de abordagem, a pesquisa foi do tipo dedutivo pois buscou, a partir da discussão da legislação e jurisprudência apresentar como se deu a fiscalização no âmbito da Polícia Militar do Amazonas. No que tange

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

à técnica de abordagem, a pesquisa foi de natureza quantitativa, vez que visou, por meio do levantamento documental junto aos setores da Polícia Militar do Amazonas responsáveis pela instrução processual desde a fase interna da licitação até o pagamento das despesas. Ele englobou duas diretorias: a Diretoria de Apoio Logístico (DAL) que instrui o processo licitatório; e a Diretoria de Finanças (DF) quem realiza as etapas da despesa.

Nesse contexto, foram visitados 4 (quatro) setores, sendo: a DAL-1 responsável pela instrução processual dos processos de aquisição e de serviços; a DAL-5 seção responsável por proceder a tramitação de todas as documentações da DAL; a DF-6 seção da Diretoria de Finanças responsável pela formalização e acompanhamento dos contratos administrativos firmados com a Polícia Militar do Amazonas e a DF-7 seção pela formalização e pagamento dos fornecedores da Instituição. Todas essas seções são de suma importância para a temática, pois, lidam diretamente com os fiscais dos contratos.

A pesquisa documental ocorreu entre os dias 07 de novembro de 2019 a 12 de novembro de 2019 na 4 (quatro) seções foram localizados: 269 (duzentos e sessenta e nove) ofícios expedidos, sendo apenas 7 (sete) com alguma relação com fiscalização de contratos; 1070 (mil e setenta) memorandos expedidos, sendo 35 (trinta e cinco) com relação a fiscalização de contratos e 65 (sessenta e cinco) portarias, sendo 13 (treze) referentes à fiscalização de contratos administrativos.

Através da pesquisa documental pode ser constatado que a Polícia Militar do Amazonas contava com 23 (vinte e três) contratos vigorando no âmbito da Instituição. Para cada contrato foi nomeado 1 (um) fiscal de contrato (oficial ou praça) e 1 (um) suplente de fiscal de contrato (oficial ou praça), totalizando 46 (quarenta e seis) servidores militares que tinham como missão acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos.

Após a coleta de dados, os dados foram tabulados no Programa Excel. Nessa fase, cada documento foi catalogado como: ofícios; memorandos e portarias. Sendo ofícios aquelas documentações com destinação externa à Instituição, memorandos aquela documentação com destinação interna à Instituição e portarias cujo objetivos eram regular alguma ação ou conduta dos militares estaduais. Após

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

essa catalogação, os documentos foram divididos em grau de importância para a fiscalização de contratos administrativos. Por fim, procedeu-se à análise dos resultados.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foi realizado levantamento documental junto aos setores da Polícia Militar do Amazonas responsáveis pela instrução processual desde a fase interna da licitação até o pagamento das despesas. Ele englobou duas diretorias: a Diretoria de Apoio Logístico que instrui o processo licitatório; e a Diretoria de Finanças quem realiza as etapas da despesa.

Analisou-se dentro de 4 (quatro) setores da Diretoria de Apoio Logístico e Diretoria de Finanças um total de 1404 (mil, quatrocentos e quatro) expedientes entre ofícios, memorandos e portarias. Desse total, apenas 55 (cinquenta e cinco) tratavam em algum aspecto de fiscalização de contratos de administrativos, ou seja, 3,9% do total de documentos analisados.

Destaca-se que o setor de Compras (DAL-1) quem instrui o processo licitatório, não tem por costume oficializar a participação do fiscal nas novas licitações, ficando demonstrado pela pesquisa, uma vez que não há nenhum encaminhamento a eles partindo daquele setor.

O setor de expediente (DAL-5) apenas produz as portarias de nomeação dos fiscais, não pôde ser observado qual o critério técnico adotado, apenas é analisado se o fiscal é pertencente ao setor onde o contrato será executado, além disso, quem assina a portaria é o Diretor de Apoio Logístico.

Todas as portarias produzidas pelo setor de contratos da Diretoria de Finanças (DF-2) versavam sobre nomeação de fiscais, explica-se, o setor até o mês de julho era responsável pela portaria, repassada no mês de setembro à responsabilidade da DAL-5. Outro aspecto a ser apontado é que os 33 (trinta três) memorandos produzidos pelo setor em questão que tratavam de troca de fiscais, prorrogação de contratos, supressões e apenas 1 (um) memorando sobre

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

efetivamente o ato de fiscalizar o contrato, qual seja: notificação da empresa por troca de funcionário e horário de serviço sem anuência da administração. Destaca-se que a notificação foi realizada pela seção e não pelo fiscal.

O setor de pagamento da Diretoria de Finanças (DF-7) efetivamente foi quem fiscalizou contratos, os ofícios diziam respeito sobre inconsistências em notas fiscais e término contratual, e os memorandos tratavam de cobranças junto aos fiscais sobre falta de requisições e relação incorretas de viaturas locadas. Destaca-se também que o setor acabou realizando a fiscalização no lugar dos fiscais.

Dessa forma, não foi encontrada documentação por parte das diretorias que direcionasse o problema em questão, ou seja, simplesmente o militar (normalmente um oficial) era nomeado para exercer a fiscalização de contratos administrativos e não havia nenhum manual ou outro instrumento explicando como se deverá proceder com a fiscalização. Situação que demonstra a própria limitação do estudo, pois é possível que haja tal determinação, ainda que verbal, fato que requer outro tipo de pesquisa, como entrevista por exemplo.

No Boletim Geral (BG) da instituição, que é a publicação interna institucional que torna os atos públicos, existia uma portaria de nomeação dos fiscais de contratos. Nela, algumas orientações para os fiscais de contratos, porém de maneira bastante superficial.

A portaria nº 36/DAL-5/2019, de 08 de outubro de 2019 publica no BG nº 192 de 11 de outubro de 2019 instituiu os fiscais e deu as orientações quanto à fiscalização dos contratos da Polícia Militar do Amazonas. A primeira inconsistência a ser apontada foi em relação a assinatura da portaria, pois quem assinou era o Diretor de Apoio Logístico, quando na verdade deveria ser pelo Comandante Geral, autoridade que é ordenador nato da instituição, importante destacar que não houve delegação de competência ao referido Diretor.

Nesse sentido o acórdão nº 5.840/ 2012-TCU-2ª Câmara ressalta que:

(...) deve-se evitar a **nomeação** de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, **fiscal de contrato** e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções.

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

(item 9.6.7, Acórdão 5.840/ 2012-TCU-2ª Câmara). **(grifo nosso)**

Importante destacar a sugestão de Amorim (2017, p. 205):

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, por equipe de fiscalização ou por apenas um servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, **fique assegurada a distinção dessas atividades (segregação e funções)** e, em razão do volume de trabalho, não se comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão do contrato. **(grifo nosso)**

O segundo ponto a ser observado é que não houve instrução para os militares designados para a fiscalização de contratos, apenas orientações gerais previstas na portaria nº 36/DAL-5/2019. Não existe também, orientações acerca das legislações, principalmente a lei nº 8.666/93, para o fiscal buscar orientações complementares.

No item “l” da portaria nº 36/DAL-5/2019 tem-se:

(...) O fiscal deverá manter armazenado em pasta eletrônica cópia do termo contratual e todos os seus aditivos, apostilamentos e planilhas de custos e formação de preços atualizada, quando existentes, juntamente com outros documentos capazes de dirimir dúvidas, a respeito do cumprimento das obrigações assumidas pelas partes, e que auxilie no acompanhamento da execução dos serviços contratados;

Nesse ponto cumpre o previsto no §1º, art. 67 da lei nº 8.666/93, que versa:

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

Outro aspecto a ser destacado é o item “h”: Deverá frisar a constante atualização documental da contratada, a fim de manter as condições de habilitação e o atendimento das exigências legais. A atualização documental é bem ampla e pode causar dúvidas até mesmo deixar eventualmente de ser cobrada alguma certidão. A Lei nº 8.666/93 é mais específica, a exemplo do art. 71 quando cita a responsabilidade da contratada quanto aos encargos trabalhistas, previdenciários,

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Nesse sentido Barral (2016) explica que o exercício da atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento dos resultados alcançados em relação à execução das obrigações materiais do contrato, a exemplo da verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada, bem como da verificação do atendimento das demais obrigações decorrentes do contrato, assim considerada a manutenção da condição de regularidade trabalhista, previdenciária, tributária etc.

Portanto, determinar ao fiscal genericamente tal cobrança, sem instruí-lo pode levar a precariedade na fiscalização, dada a quantidade de certidões necessárias pra se manter uma empresa, além da complexidade dos encargos, principalmente o tributário.

Por fim, é preciso frisar também que por vezes no único documento que a instituição possui sobre fiscalização de contratos administrativos há referências a anexos, por exemplo: Formulário Solicitação de Esclarecimentos e Providências (SEP), conforme anexo C no item “q” da Portaria nº 36/DAL-5/2019; Formulário de Substituição de Funcionário (FSF), conforme anexo D, etc.

Nesse sentido explica Amorim (2017, p. 204) que “compete ao fiscal acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relativas ao contrato”. Além de adotar as todas medidas para evitar e quando ocorrer regularizar as falhas ou defeitos observados durante a execução de um contrato.

Ou seja, através do levantamento bibliográfico e documental, a falta de preenchimento dos formulários existentes pode acarretar em notificação do ordenador de despesas pelos órgãos de controle. Sem falar da percepção que o órgão de controle teve com relação a qualificação técnica do servidor, já citada anteriormente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou verificar a importância dos fiscais de contratos

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas, por meio da análise da legislação, da jurisprudência dos tribunais de contas acerca das decisões envolvendo servidores que ocupavam as funções de fiscais e boas práticas de fiscalização, tendo como problemática verificar a importância dos fiscais de contrato administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas.

A problemática que envolveu essa pesquisa foi a de verificar qual seria a importância dos fiscais de contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Amazonas. A justificativa da pesquisa é a de que existem poucos fiscais que atual nessa área, e que é necessário treinar e disponibilizar um número maior de fiscais de contas, no âmbito da polícia Militar do Amazonas

Os objetivos operacionais foram à medida em que se discorreu sobre a legislação, a jurisprudência dos tribunais de contas acerca das decisões envolvendo servidores que ocupavam as funções de fiscais; relatou-se as boas práticas de fiscalização de contratos administrativos em manuais disponibilizados pela web outros Estados e órgãos, com pesquisa realizada buscadores do google, google acadêmico e scielo entre os dias 04 de julho de 2019 a 10 de novembro 2019; levantar os documentos que tratam sobre a temática a fim de se constatar sua importância para a Instituição Polícia Militar do Amazonas que ocorreu entre os dias 07 de novembro de 2019 a 12 de novembro de 2019.

Os objetivos foram cumpridos na medida em que o levantamento bibliográfico realizado deixou claro a importância da temática sob perspectiva da legislação, jurisprudência e também dos manuais que destacam boas práticas na fiscalização dos contratos administrativos.

Os resultados obtidos pela pesquisa, principalmente com a pesquisa documental, foram: a) não há cultura de fiscalização de contratos por parte dos setores da Polícia Militar do Amazonas envolvidos com a instrução dos processos licitatórios, bem como os responsáveis pelas etapas da despesa; b) Não há costume em oficializar a participação do fiscal nas novas licitações, uma vez que não há nenhum encaminhamento a eles partindo daquele setor; c) não houve instrução para os militares designados para a fiscalização de contratos, apenas orientações gerais previstas na portaria nº 36/DAL-5/2019; d) O setor de pagamento da Diretoria de

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

Finanças (DF-7) efetivamente foi quem fiscalizou contratos.

Portanto, a pesquisa demonstrou a importância da fiscalização de contratos pelos levantamentos bibliográficos e através da pesquisa documental pôde ser atestada a necessidade da administração em se esmerar no assunto. É necessário que se crie métodos para fiscalização de contratos; que se observe tecnicamente a nomeação dos fiscais, feita por autoridade competente; que se cobre a postura e conduta dos fiscais; que os setores se utilizem das documentações produzidas por eles nos novos processos licitatórios e em execução; que os fiscais sejam qualificados para proceder a fiscalização.

Por fim, conclui-se que é necessário propor à alta administração da Polícia Militar do Amazonas que proceda um estudo mais aprofundado a respeito do assunto abordado neste artigo, em razão de todas as impropriedades apontadas e nas possíveis responsabilizações que seus gestores poderão incorrer nas diversas esferas que o servidor público é enquadrado. Ficando como sugestão que a instituição crie um manual para auxiliar os fiscais de contrato, bem realize capacitação dos servidores militares.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Polícia Militar. **Portaria nº 36/DAL-5/2019**. Nomeia policiais militares relacionados, para exercer as funções de Fiscal de Contrato ou Suplente de Fiscal de Contrato. Manaus, 2019.

AMAZONAS. **Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos** – conceitos fundamentais e orientações gerais. Manaus, 2017. Disponível em: <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/sgc-am/login.do?idAvisoSistema=602&method=carregarArquivo&nmArquivoAnexo=ManualdeFiscalizacaodosContratosdoAMRevisao2017pdf> . Acesso em: 06 out. 2020.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/533714>. Acesso em: 06 out. 2020.

BARRAL, Daniel Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília: 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf>.

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 04 set. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 out.. 2020.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 690/2005**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Publicado. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3234323431&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 277/2010**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Publicado. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo>. Acesso em: 04 out. 20120

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 5.840/2012**. Relator: Ministro José Jorge. Publicado. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A151356F9601515E3B763946E5&inline=1>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Gestão de Contratos**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/controle-interno/normatizacao/manual-de-gestao-de-contratos-cnj>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.016/2015**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Publicado. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A151356F9601515E3B763946E5&inline=1>. Acesso em: 04 jul. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A constitucionalidade do sistema de garantias ao parceiro privado previsto pela lei geral de parceria público-privada – em especial, da hipótese dos fundos garantidores. **Revista Jurídica- UNICURITIBA**, v. 23, n. 7, p. 11-56, dez. 2009.

Personalidade Acadêmica Homenageada:
Roberto Senise Lisboa (In memoriam)

MACIEL FILHO, Fernando Paulo da Silva; FERREIRA, Daniel. O trabalho dos discriminados estimulado pelas licitações e contratos administrativos.. **Revista Jurídica- UNICURITIBA**, v. 1, n. 30, p. 312-340, maio 2013.

MARINHO, Luciana; CERVERA, Maria Christina S. F. Contratos Administrativos: a importância do acompanhamento e fiscalização da execução. **Revista Internacional de Debates da Administração Pública**, São Paulo, SP, v.3, n.1, pp. 172-187, Jan-Dez, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1295>. Acesso em: 08 out. 2020.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado Fiscalização de contratos administrativos** / Tribunal de Contas do Estado. Cuiabá: Publicontas, 2015. Disponível em: https://ead.tce.mt.gov.br/theme/bcu/gestor/Fiscal_de_contratos_Adm.pdf. Acesso em: 08out. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. Poder Judiciário. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Campo Grande, 2018. Disponível em: <https://sti.tjms.jus.br/confluence/download/attachments/191889682/Manual%20Confluence.pdf?version=1&modificationDate=1596491433055&api=v2>. Acesso em: 10out2020.

POZZETTI, Valmir César e GOMES, Wagner Robério Barros. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E O PACOTE DO VENENO: O PROJETO DE LEI Nº 6.299/2002 E AS ESTRATÉGIAS PARA ENFRAQUECER A FISCALIZAÇÃO DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental** ISSN: 2526-0081| Porto Alegre | v. 4 | n. 2 | p. 71-90| Jul/Dez. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/5012/pdf>, consultado em 07 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. **Manual de Gestão de Contratos**. Rio de Janeiro: 2017. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1878699/MAN-DGLOG-005-01-REV-2.pdf>. Acesso em: 10out2020.