



Fiscalização de Contratos

- Um enfoque gerencial

Cap.-Int. Marcelo Brasil Carvalho da Fonseca

INTRODUÇÃO

Abre-se, pela primeira vez na Unidade Gestora (UG), uma licitação para serviços de limpeza de sua sede. Três concorrentes comparecem ao processo: “A”, “B” e “C”. Tendo em mente a experiência nos processos licitatórios anteriores, as propostas desses licitantes comportarão preços maiores, menores ou semelhantes aos praticados no mercado em geral? Em regra serão maiores, porque os licitantes acrescentarão sobre o valor uma margem, que pode ser chamada de

“margem de insegurança”, que servirá para cobrir eventuais multas contratuais, no caso de a Administração ser muito rígida quanto ao cumprimento do objeto, atrasos demasiados nos pagamentos e os desequilíbrios econômicos-financeiros não restabelecidos pelo Poder Público.

Enfim, os licitantes não entrarão no processo para ter prejuízo, e, por isso, tenderão a apresentar preços maiores que os de mercado.

O assunto aqui tratado reveste-se de especial importância, visto que a conjuntura econômica que o Brasil atravessa revela um quadro de pouca disponibilidade orçamen-



tária, obrigando os administradores públicos a procurarem maximizar os resultados no desempenho de suas funções, com a diminuição dos custos necessários, sobretudo quando tratam de compras de bens e serviços que, necessariamente, resultam no dispêndio de recursos.

Ao analisar a figura do fiscal de contrato, preconizada na Lei nº 8.666/93, que rege as Licitações e os Contratos Administrativos, percebe-se que uma simples mudança no enfoque de sua atuação e nos critérios de sua nomeação, sem ferir o disposto na legislação vigente, pode proporcionar, como veremos, significativos ganhos para o Comando da Aeronáutica.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

As Licitações e os Contratos Administrativos sempre estiveram presentes na vida pública do Estado, mas de forma dispersa e não sistematizada. Somente com a Reforma Administrativa estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/67 é que o assunto começou a tomar a forma atual. Em seu texto havia um capítulo específico sobre licitações, mas a parte relativa aos Contratos Administrativos era vaga e nenhuma referência fazia à sua fiscalização.

Com o advento do Decreto-Lei nº 2.300/86, a matéria passou a ser tratada de forma orgânica e sistemática. Esse Decreto trazia em seu bojo, pela primeira vez, a figura do fiscal do contrato, responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do cumprimento do objeto contratual, embora, na prática, seu objetivo fosse tão somente a liberação dos pagamentos à medida que as etapas fossem cumpridas.

Atualmente, a norma que disciplina os Contratos Administrativos e, conseqüen-

temente, o fiscal do contrato, é a Lei nº 8.666/93. O referido texto trouxe significativas mudanças no enfoque dado à atuação desse fiscal, pois, embora tenha mantido de forma expressa e diferenciada as atividades de acompanhamento e fiscalização, acrescentou a possibilidade de contratação de um terceiro para assessorá-lo, revelando a preocupação com a excelência do seu desempenho.

Essa atividade se revestiu de maior significado com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que inseriu no texto do artigo 37 da nossa Carta Magna, a eficiência como princípio norteador da Administração Pública.

Na busca da eficiência, cabe ao fiscal do contrato não só fiscalizar, mas, principalmente, acompanhar o contrato, o que significa, observar o seu cumprimento e implementar as correções de rumo que se fizerem necessárias para que se atinjam os objetivos previamente estabelecidos.

SITUAÇÃO ATUAL NAS UNIDADES GESTORAS DO COMANDO DA AERONÁUTICA

Dentro do Comando da Aeronáutica, a legislação que rege toda a sua administração é o Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA). Quanto às Licitações e Contratos Administrativos, tal regulamento limita-se a remeter a matéria à observância da Lei nº 8.666/93. Segundo essa norma, o pré-requisito para a celebração de qualquer Contrato Administrativo é a prévia licitação. O procedimento administrativo licitatório inicia-se com o pedido de aquisição de material/serviços (PAM/S), e em todas as fases, até a celebração do contrato, quem gerencia o processo é a Comissão de Licitações ou, em alguns casos, o próprio Gestor de Licitações¹.

1 - Gestor de Licitações - É o agente da Administração com função de providenciar os atos licitatórios gerados por meio de processos administrativos aprovados pelo Ordenador de Despesas, abrangendo todas as modalidades de licitação, inclusive dispensas e inexigibilidades.



Após a adjudicação² e a homologação, é celebrado o Contrato Administrativo. Nessa fase a Administração Pública nomeia o fiscal do contrato. Na realidade, o próprio Gestor de Licitações sai à procura de um responsável interno que será nomeado fiscal do instrumento, incumbindo-o de observar se o objeto é bem prestado e de liberar ou não o respectivo pagamento, a contraprestação. Pelo menos dois equívocos administrativos convivem nessa prática.

Primeiro, a extemporaneidade da nomeação. O adequado é o fiscal de contratos participar da relação desde a resenha do futuro instrumento obrigacional. Segundo, a função atribuída ao gestor é excessivamente restrita e pouco produtora. Resta-lhe, nessa nomeação, apenas a última, entre as cinco funções gerenciais (planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar). Só controlar, ou seja, fiscalizar, consiste em um desperdício de esforços e capacidades.

Tais equívocos administrativos certamente não aconteceriam se fossem observados alguns fundamentos da técnica de gerenciamento de contratos.

FUNDAMENTOS DO GERENCIAMENTO DE CONTRATOS

O gerenciamento de contratos é uma técnica administrativa que ganhou importância com o advento da terceirização. As grandes empresas perceberam que só poderiam concorrer com o mercado internacional se concentrassem seus esforços em sua atividade-fim, transferindo suas atividades-meio, através de contratos, para terceiros que fossem especialistas nelas. Dessa forma, o número de contratos firmados aumentou significativamente, revelando a necessidade de

se acompanhar mais de perto esses instrumentos, a fim de se buscar a redução de seus custos ao máximo, em prol da própria sobrevivência das empresas.

Assim, surgiu o gerenciamento de contratos que teve seu fundamento em três idéias básicas³:

- A nomeação do gerente (fiscal) no nascimento da contratação;
- Que este gerente (fiscal) desempenhe uma função gerencial em sua plenitude; e
- Que a administração valorize a "visão de parceria", onde o elemento mais importante seja a aspiração da longevidade da relação.

Mas como está inserida a Administração Pública nesse contexto? Voltando-se, mais uma vez, ao caso tratado no início deste trabalho, suponha-se que aquela licitação tenha sido do tipo menor preço e que foi vencedor o interessado "A" (mesmo comportando em seu preço a "margem de insegurança"). Adjudicado a "A", verificam-se vários desacertos operacionais indicadores de falhas na relação.

Diante disso, duas são as possibilidades da contratante: rescindir o contrato, por descumprimento total ou parcial do objeto, ou advertir a contratada pela falha, e eventualmente cobrar alguma verba a título de multa. A "visão de parceria" determina que se opte pela segunda faculdade, evitando a rescisão do contrato e buscando a melhoria da relação por meio do estudo da falta como instrumento de aprendizado. Certamente outros desacertos podem vir a ocorrer, mas tendem a ser minimizados, até se chegar a uma relação satisfatória para ambas as partes.

Neste sentido, é de se esperar que, no certame licitatório seguinte, a empresa "A" apresente a proposta de menor preço, pois

2 - Adjudicação - É o ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação para a subsequente efetivação do contrato.

3 - LEIRA, Jerônimo Souto. Gerenciamento de Contratos - como contratar e administrar bens e serviços. 2ª ed. Porto Alegre: CLT Editora Cultural Ltda, pag. 86 - 88, 1993.



há de retirar a “margem de insegurança”. Caso outra empresa, por uma estratégia de ampliação de mercado, futuramente vença o certame, receberá o mesmo tratamento de “A” no início da relação: como verdadeira parceira. Dessa prática decorrerão duas ou mais empresas concorrendo com preços baixos por terem confiança no relacionamento com a Administração Pública.

Esse relacionamento, no curso do contrato, é controlado pelo fiscal e, para isso, o instrumento contratual deve ser mais que uma mera imposição de direitos e obrigações, mas um verdadeiro roteiro de relacionamento com o fornecedor.

Tendo-se analisado esses aspectos do gerenciamento de contratos, é necessário operacionalizar essa ferramenta administrativa no âmbito das Unidades Gestoras do Comando Aeronáutica.

PROPOSTA DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS NAS UNIDADES GESTORAS DO COMANDO DA AERONÁUTICA

A aplicação do gerenciamento de contratos nas Unidades Gestoras do Comando da Aeronáutica é uma necessidade que já pôde ser percebida. O ponto de partida é transformar o fiscal em um Gestor Permanente por Área (GPA). Mas, o que vem a ser esse gestor?

A primeira grande diferença é a época de sua nomeação. Para cada exercício, à semelhança do que já ocorre com diversas comissões, seriam nomeados GPA com a atribuição de gerir todas as contratações existentes em uma determinada área técnica.

Portanto, para cada nova contratação, já estaria definido quem seria o gestor (fiscal), de acordo com a área técnica requisitada. Ele iniciaria seu trabalho a partir do planejamento para encontrar soluções capazes de suprir, de maneira mais eficiente, o objeto que a administração necessitasse.

Todos os pedidos daquela área técnica passariam pelas mãos desse gestor, possibilitando a padronização de equipamentos e o remanejamento daqueles que estivessem ociosos em um determinado setor para outro que deles necessitasse, graças à visão que esse profissional possui de toda a organização. Por fim, poderia, nessa fase pré-licitatória, realizar opções de conveniência de compra, priorizando as requisições mais urgentes para a UG, considerando as limitações orçamentárias e as orientações do comando, desafogando o trabalho da Comissão de Licitações que não perderia tempo com procedimentos licitatórios que provavelmente não fossem prosperar.

O segundo aspecto relevante é quanto à redação do futuro instrumento contratual. Este deve representar o roteiro de relação entre as partes, e a participação do gestor (fiscal) é imprescindível. Na elaboração desse documento devem participar a Comissão de Licitações, a Assessoria Jurídica e o GPA, a fim de conjugar os requisitos procedimentais, jurídicos e técnicos necessários ao perfeito desenrolar da relação contratual.

A grande contribuição do GPA seria na instrumentalização de mecanismos que reduzissem ao máximo as hipóteses de falha na prestação, redução essa obtida não por imposição de penalidades, pois estas seriam inseridas pela Assessoria Jurídica, mas por alternativas de fornecimento, pois, efetivamente, o que interessa à Administração é receber o objeto contratado.

Por fim, caberia ao GPA acompanhar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mantendo-o sempre ao nível inicial, para que não fosse possível a ocorrência de locupletamento ilícito de nenhuma das partes.

CONCLUSÃO

É de conhecimento geral que o Brasil atravessa uma fase de pouca disponibilidade



orçamentária, forçando seus administradores a buscar a eficiência em suas atribuições, procurando a maximização dos resultados com redução dos custos dispendidos. Neste trabalho, procurou-se mostrar como a figura do fiscal de contratos pode contribuir para a redução desses custos com uma simples mudança no enfoque de sua atuação.

Como foi demonstrado, ao se dar um enfoque gerencial ao fiscal de contrato, compras desnecessárias serão excluídas na raiz do processo, o contrato elaborado com o seu auxílio, acompanhamento e fiscalização dará mais segurança ao relacionamento com o contratado, e a Administração terá a certeza de que o objeto será fornecido sempre e da melhor maneira, graças às garantias de fornecimento.

Destaca-se, assim, a importância que essa mudança de enfoque representa para o Comando da Aeronáutica, que terá cada vez mais fornecedores querendo fazer contratos com suas UG, a preços cada vez menores e com serviços de qualidade.

Para finalizar, é importante manter viva a consciência de que: “Ao Administrador Público não basta realizar suas tarefas para alcançar os objetivos estabelecidos para o desenvolvimento do país, deve procurar realizá-las com eficiência, pois só assim estará em sintonia com os anseios do povo.” (Hélio Beltrão, ex-Ministro da Desburocratização)



Site Instituto Hélio Beltrão

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25, de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967.
- 2 - BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 1986.
- 3 - 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, 1993.
- 4 - BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 391/GM3, de 31 Mar 96. Aprova Regulamento de Administração da Aeronáutica. (RMA 12-1). Brasília, 1996.
- 5 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998. 577 p.
- 6 - DRUCKER, Peter F. O gerente eficaz. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- 7 - JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Rio de Janeiro: Aide, 1993.
- 8 - LEIRA, Jerônimo Souto. Gerenciamento de contratos - como contratar e administrar bens e serviços. 2ª ed. Porto Alegre: CLT Editora Cultural Ltda, 1993. 111 p.
- 9 - MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1996. 734 p.1

