



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

**A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ**

**GOVERNANCE IN THE EXERCISE OF MANAGEMENT AND MONITORING ACTIVITIES OF
ADMINISTRATIVE CONTRACTS, WITHIN THE SCOPE OF THE MILITARY POLICE OF PARANÁ**

**GOBERNANZA EN EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DE
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, EN EL CONTEXTO DE LA POLICÍA MILITAR DE PARANÁ**

Fábio Cesar da Silva¹, Fábio José Cruz de Paulo²

e5105824

<https://doi.org/10.47820/recima21.v5i10.5824>

PUBLICADO: 10/2024

RESUMO

A pesquisa foca na governança da gestão e fiscalização dos contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Paraná, que por sua vez, quando realizadas de forma diligente e por meio de boas práticas, essas atividades garantem a execução contratual conforme os termos acordados. O estudo procurou abordar aspectos sobre as atividades do gestor e fiscal, delineando a despeito dos perfis/características, casos de impedimento para exercício das funções e as práticas de governança na gestão e fiscalização em contratos da administração pública. Entendemos que por meio das práticas de boa governança se estabelece a proteção aos atos de gestão e fiscalização nas contratações, assim sendo, explorou-se a importância da inclusão do tema Gestão e Fiscalização de Contratos nas grades curriculares dos cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento, destacando em paralelo a capacitação contínua. O impacto positivo que um programa estruturado de capacitação pode frutificar na melhoria da eficiência, na mitigação de riscos e na redução de conflitos contratuais. As atividades de capacitação específicas promovem conhecimento profundo das obrigações contratuais e das melhores práticas de gestão e fiscalização. Considerando os objetos ou serviços contratados pela PMPR, o presente estudo trouxe a sugestão da criação de um Manual Técnico aos militares estaduais, visto a peculiaridade e a complexidade do objeto ou prestação de serviços, o que entendemos que promoverá a cultura de governança, integridade e excelência.

PALAVRAS-CHAVE: Contratos Administrativos. Gestão. Fiscalização. Governança Pública. Polícia Militar do Paraná.

ABSTRACT

The research focuses on the governance of the management and supervision of administrative contracts within the scope of the Military Police of Paraná, which in turn, when carried out diligently and through good practices, these activities ensure the execution of contracts in accordance with the agreed terms. The study sought to address aspects of the activities of the manager and inspector, outlining, regardless of profiles/characteristics, cases of impediment to the exercise of functions and governance practices in the management and supervision of public administration contracts. We understand that through good governance practices, protection of management and supervision acts in contracts is established, therefore, the importance of including the topic Management and Supervision of Contracts in the curricula of training, specialization and improvement courses was explored, highlighting in parallel the continuous training. The positive impact that a structured training program can have in improving efficiency, mitigating risks and reducing contractual conflicts. Specific training activities promote in-depth knowledge of contractual obligations and best management and supervision practices. Considering the objects or services contracted by the PMPR, this study suggested the creation of a Technical Manual for state military personnel, given the peculiarity and

¹ Major da Polícia Militar do Paraná, Chefe da Assessoria Técnica da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná.

² Major da Polícia Militar do Paraná, Assessor da Diretoria-Geral da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

complexity of the object or provision of services, which we understand will promote a culture of governance, integrity and excellence.

KEYWORDS: *Administrative Contracts. Management. Inspection. Public Governance. Military Police of Paraná.*

RESUMEN

La investigación se centra en la gobernanza de la gestión e inspección de los contratos administrativos en el ámbito de la Policía Militar de Paraná, que a su vez, cuando se realizan con diligencia y a través de buenas prácticas, estas actividades garantizan la ejecución contractual de acuerdo con los términos acordados. El estudio buscó abordar aspectos sobre las actividades del gerente e inspector, esbozando a pesar de los perfiles/características, los casos de impedimento para el ejercicio de funciones y prácticas de gobernanza en la gestión e inspección de los contratos de la administración pública. Entendemos que a través de las prácticas de buen gobierno se establece la protección de los actos de gestión e inspección en la contratación, por ello, se exploró la importancia de incluir el tema de la Gestión de Contratos y la Inspección en los planes de estudio de los cursos de formación, especialización y perfeccionamiento, destacando en paralelo la formación continua. El impacto positivo que un programa de formación estructurado puede tener en la mejora de la eficiencia, la mitigación de riesgos y la reducción de conflictos contractuales. Las actividades formativas específicas promueven un conocimiento profundo de las obligaciones contractuales y de las mejores prácticas de gestión e inspección. Teniendo en cuenta los objetos o servicios contratados por el PMPR, el presente estudio aportó la sugerencia de crear un Manual Técnico para las Fuerzas Armadas del Estado, dada la peculiaridad y complejidad del objeto o prestación de servicios, que entendemos promoverá una cultura de gobernanza, integridad y excelencia.

PALABRAS CLAVE: *Contratos Administrativos. Administración. Vigilancia. Gobernanza Pública. Policía Militar de Paraná.*

1. INTRODUÇÃO

A execução da gestão e a fiscalização dos contratos administrativos são atividades exercidas para controle, acompanhamento e monitoramento do cumprimento das obrigações contratuais, com o fim de assegurar a qualidade da execução do objeto contratado, o respeito às regras do ajuste e das normas vigentes.

Os princípios basilares da administração pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal (CF/88), que norteiam o emprego de recursos públicos, são o alicerce e a sustentação do escorrito acompanhamento contratual.

A fiscalização contratual é um dos temas atualmente mais importantes em termos de gestão pública no Brasil. A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA)¹, detalha melhor a fiscalização contratual, destacando sua importância na execução dos contratos.

¹ Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – a qual estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

Por vezes, boas licitações e contratos são fragilizadas devido à ineficiente fiscalização ou mesmo à ausência dela, assim a NLLCA aumenta as responsabilidades do gestor fiscal de contratos, reforçando seu papel crucial na gestão contratual e no uso eficiente do dinheiro público.

Preteritamente, a Lei Federal nº 8.666, de 21 junho 1993², sem pormenorizar, trouxe a obrigatoriedade do acompanhamento e fiscalização por agente público em todos os contratos administrativos, cujo ato deveria ser por designação, contudo não discriminou explicitamente as funções, atribuições e responsabilidades do fiscal do contrato.

Com o advento da Lei Federal nº 14.133, de 2021, legislação que modernizou e atualizou as regras das contratações públicas, percebe-se importantes inovações e aperfeiçoamentos quanto às atribuições e responsabilidade dos gestores e fiscais perante os contratos administrativos, inclusive inferindo à administração pública a prerrogativa de fiscalização da execução contratual conforme previsto no inciso III do art. 104 da Lei nº 14.133, de 2021, nos contratos executados sob esse regime jurídico.

Ademais, a atualizada legislação trouxe a distinção entre as funções de gestor e fiscal, onde o primeiro zela para que a execução ocorra de forma mais econômica e que atenda às necessidades de planejamento da administração, enquanto o segundo cabe a verificação da execução contratual para que ocorra de forma mais econômica e que atenda às necessidades de planejamento estabelecidos pela administração.

Neste sentido, considerando o aperfeiçoamento legislativo relacionado à evidenciação das responsabilidades dos gestores e fiscais, nos deparamos com entraves naturais para o devido exercício dessas atividades no âmbito da Polícia Militar do Paraná, considerando que não se tem formação ou capacitação específica para os militares estaduais desempenharem tais encargos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme leciona Motta (2021), a gestão de contratos é uma atividade complexa que requer planejamento, controle, monitoramento e avaliação para assegurar a eficiência na execução dos contratos e o alcance dos objetivos da Administração Pública.

A ausência da gestão e fiscalização aumentam significativamente os riscos de desvios, perda da qualidade, e conseqüentemente prejuízo de recursos públicos. Corroborando com a informação, Pércio (2010) orienta de forma clara a necessidade da gestão e fiscalização dos contratos para se garantir a eficiência, senão vejamos:

O princípio da eficiência é elemento que permite o controle de atuação administrativa para além de mera obtenção de resultados. A Administração deve ser eficiente ao controlar o desempenho do contratado na execução de suas atividades. Qualquer falha nesse processo pode contribuir para um contrato antieconômico moroso, deficiente e insatisfatório. O princípio da eficiência norteia a atuação de todos os agentes envolvidos na execução do contrato, em especial do fiscal e do gestor.

² Norma revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

A Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05, de 25 de maio de 2017 (IN SEGES nº 05/2017)³, é o ponto de partida para o início das conceituações das atividades do gestor e fiscal dos contratos administrativos:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

A IN SEGES nº 05, de 2017, define ainda os perfis de atuação desses agentes, distinguindo as funções de cada um desses agentes:

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I – Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II – Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III – Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV – Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V – Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

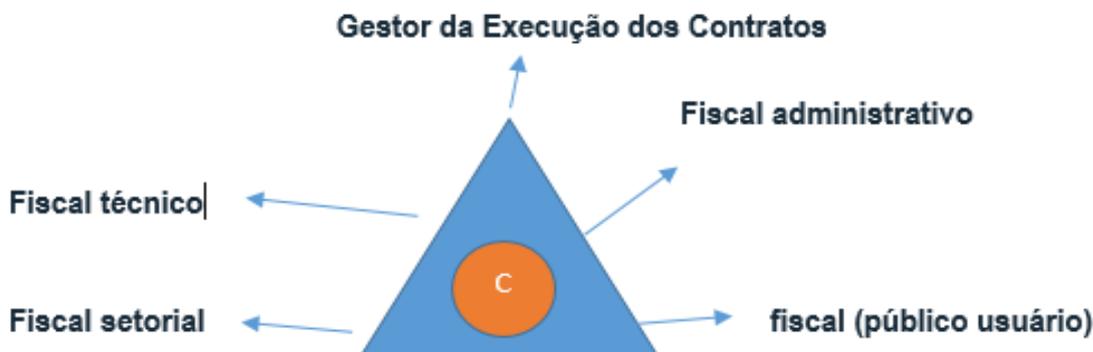
O gestor está mais relacionado às questões administrativas do contrato, enquanto os fiscais se concentram na execução e operação, auxiliando o gestor em suas funções. Como observamos, e a fim de especializar as atribuições dos fiscais a IN SEGES nº 05, de 2017, classificou em quatro modalidades de fiscalização, a qual apresenta-se abaixo:

³ Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo



Fonte: A Lei de Licitações nº 14.133/2021: velhos atores para uma nova Lei, afinal quem licita e quem fiscaliza os contratos?⁴

2.1. Do gestor

O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (CF/88) determina que todas as aquisições realizadas pela Administração Pública devem ser realizadas por meio de prévio e regular procedimento licitatório, com a consequente celebração de contrato administrativo firmado entre a Administração Pública e o privado.

Seguindo os preceitos constitucionais, o art. 7º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, infere que compete “... à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei...”.

Dentre as funções essenciais à execução da NLLCA, e diante da relevância do tema e necessidade de esclarecer e distinguir as funções de todos os agentes públicos, em especial, sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos administrativos, o Decreto Federal nº 11.246, de 27 de outubro de 2022⁵, assim conceitua:

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I – gestão de contrato – a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;

⁴ FURTADO, Madeleine Rocha. A lei de licitações nº 14.133/201: velhos atores para uma nova lei, afinal que licita e quem fiscaliza os contratos. Observatório da Nova Lei de Licitações. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/12/09/a-lei-de-licitacoes-no-14-133-2021-velhos-atores-para-uma-nova-lei-afinal-quem-licita-e-quem-fiscaliza-os-contratos/>. Acesso em 16/09/2024.

⁵ Dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

Nota-se que as atribuições do gestor de um contrato administrativo estão relacionadas sistematicamente ao gerenciamento da execução contratual, de tal forma a coordenar as atividades relacionadas à fiscalização, sendo ela técnica, administrativa ou setorial.

Em complementação, percebe-se que no âmbito do estado do Paraná, o Decreto Estadual nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022 (norma estadual que regulamenta a Lei nº 14.133/2021), infere que o gestor do contrato "... é o gerente funcional, designado pela autoridade máxima, ou por quem ela delegar, com atribuições administrativas e a função de administrar o contrato⁶...".

2.2. Do fiscal

Ao considerar a complexidade do objeto contratado, a estrutura da administração e os locais de prestação do serviço, entre outros fatores, a fiscalização pode não cobrir todos os aspectos previstos, incluindo o técnico, administrativo, setorial e a perspectiva do público usuário.

Em vista disso, conforme estabelece o art. 19, inciso III, do Decreto Federal nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que regulamenta o §3º do art. 8º da NLLCA e define as atribuições dos participantes no processo licitatório, na contratação e na execução, os fiscais podem ser designados nas seguintes situações:

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

II – fiscalização técnica – o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

III – fiscalização administrativa – o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e

IV – fiscalização setorial – o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade.

§ 3º Para fins da fiscalização setorial de que trata o inciso IV do caput, o órgão ou a entidade poderá designar representantes para atuarem como fiscais setoriais nos locais de execução do contrato.

A exemplo das atribuições do gestor estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022, a aludida norma, sinteticamente atribui ao "... fiscal do contrato acompanhar e fiscalizar a prestação de serviços...", bem como, atribuindo outras funções com o objetivo de auxiliar o gestor do contrato.

⁶ Art. 10. O gestor do contrato é o gerente funcional, designado pela autoridade máxima, ou por quem ela delegar, com atribuições administrativas e a função de administrar o contrato, desde sua concepção até a finalização, especialmente:



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

2.2.1 Fiscal Público Usuário

Por outro lado, a IN SEGES nº 05/2017, apresenta outra importante forma de fiscalização contratual, aquela que é realizada pelo público usuário⁷, ou seja, quem efetivamente utiliza os serviços públicos. Em alguns contratos, é exigida a realização de pesquisas de satisfação para avaliar os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, ou outros fatores que influenciam a qualidade do objeto. A pesquisa de satisfação pode até ser conduzida pelo próprio servidor.

Esse tipo de fiscalização pode ser realizado por meio de canais de comunicação destinados a receber reclamações e sugestões, o que ajuda a equipe de gestão a compreender a percepção sobre a qualidade dos serviços prestados. Enfim, esse tipo de fiscalização funciona como um *feedback*, pois são informações essenciais para a avaliação de pedidos de prorrogação contratual, emissão de atestados de capacidade técnica e outros aspectos relevantes.

2.3. Particularidades sobre a designação do gestor e fiscal

O art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021 determina a competência quanto à designação dos agentes que exercerão as funções essenciais à execução da lei, dentre eles, a designação do gestor e fiscal do contrato.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de sua jurisprudência, sublinha a necessidade de que a nomeação dos fiscais de contratos seja feita de maneira transparente e reflita suas responsabilidades. Destarte, é proibida a nomeação de pessoas externas à Administração Pública para a função de fiscal de contrato, bem como a nomeação genérica de servidores sem a devida clareza sobre suas responsabilidades, vejamos:

O Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara destaca que a nomeação imprecisa de servidores como fiscais, sem especificar nomes ou contratos, vai contra o princípio da eficiência, pois impede a atribuição clara de responsabilidades a cada servidor.

O Acórdão 124/2020-TCU-Plenário: é irregular a nomeação de terceiro estranho à Administração para exercer a fiscalização de contratos, porquanto o art. 67 da Lei 8.666/1993 permite a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, mas não para atuar como tal (TCU, 2020a)

2.4. Perfil/características do gestor e fiscal

O arcabouço legislativo de contratações públicas não menciona de forma expressa o perfil ou as características do gestor e do fiscal de contrato administrativo, no entanto, considerando os princípios basilares da administração pública, qual seja, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência estabelecidas pelo art. 37 da Constituição Federal (CF/88), bem como, considerando a relevância dessas funções, é fundamental delinear um perfil/característica para o agente público designado, requisitos necessários que ajudam a garantir a integridade e a qualidade da contratação, os quais entendemos serem de importante observância:

⁷ Conforme inciso V do art. 40 da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 2017.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

- a) ter boa reputação ético-profissional;
- b) minimamente, ter conhecimentos específicos sobre o objeto a ser contratado, e sobre matérias correlatas à atividade fiscalizatória;
- c) ser diligente e zeloso com o patrimônio público;
- d) não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- e) não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, e não haver sido responsabilizado por irregularidades junto aos tribunais de contas;
- f) não possuir com o contratado, relação comercial, econômica, financeira, civil ou trabalhista;
- g) não possuir relação de parentesco com membro da família do contratado;
- h) não possuir laços de amizade ou inimizade junto ao contratado ou dos dirigentes do contratado;
- i) ser preferencialmente servidor público efetivo e estável.

Essas características contribuem significativamente para a efetividade na gestão e fiscalização de contratos, garantindo a qualidade dos serviços prestados e o uso responsável dos recursos públicos, e o mais importante, salvaguardando o interesse público e a integridade do processo de contratação.

2.5. Impedimentos para o exercício da gestão e fiscalização

Seguindo o raciocínio do subitem anterior, e inserido nos aspectos os princípios da administração pública, necessário se faz acrescentar que devem ser observados de forma antecedente a designação dos agentes públicos, algumas circunstâncias a que possam estar inseridos, são cenários para prevenção da integridade do processo, e que devem ser considerados como condição para impedimento da respectiva designação.

As questões éticas, por exemplo, é uma condição que denota grande relevância, pois o fato de o agente público aceitar qualquer tipo de vantagem, favorecimento ou até mesmo presente, pode comprometer sua imparcialidade e influenciar sua decisão perante a gestão ou fiscalização do ajuste.

Os conflitos de interesse caminham no mesmo sentido, uma vez que o agente público tenha qualquer tipo de relação com o contratado, seja por laços pessoais, profissionais ou econômicos, pode macular e comprometer o desempenho da função de gestor ou fiscal.

Outros fatores que devem ser sopesados, como a verificação da vida pregressa dos agentes públicos antes do ato de designação, em especial, sobre condenações por atos relacionados a crime



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

contra a administração pública, como peculato, concussão, corrupção passiva ou ativa, tráfico de influência, entres outros.

Acreditamos que todo o rol de impedimentos para o exercício de gestão e fiscalização nos contratos administrativos, visa a garantia da eficácia da contratação pública, manutenção da integridade do processo, combate a corrupção e o fortalecimento da cultura da ética.

2.6. Práticas de governança na gestão e fiscalização em contratos administrativos, no âmbito da PMPR

Para que a administração castrense, proceda com a mitigação de riscos nas contratações públicas, os quais muitas vezes são causadas por uma má gestão e uma fiscalização profícua, é de suma importância que os militares estaduais que serão designados para os encargos de gestor e fiscal de contrato, tenham conhecimento de suas funções na execução contratual, até mesmo porque este poderão ser responsabilizados conforme a NLLCA, conforme nos aponta Pércio (2010):

É de suma relevância definir os agentes e setores administrativos envolvidos na execução do contrato – gestores, fiscais, supervisores, departamento jurídico, e demais autoridades competentes -, assim como especificar suas atribuições e o momento em que serão chamados a atuar. As atribuições inerentes, tais como receber o objeto, acompanhar a execução dos serviços, orientar a aplicação de penalidades e a rescisão, avaliar a necessidade de modificações contratuais, conduzir o procedimento visando o reequilíbrio econômico - financeiro, sugerir prorrogações de vigência devem estar claras desde logo, assim como o limite para o seu exercício.

É importante destacar que, segundo Falcão-Martins e Marini (2014), a governança pública é vista como um novo paradigma, um modelo moderno de gestão que se realiza em colaboração com a sociedade. Esse processo é fortalecido pelo desenvolvimento das competências de agentes, tanto governamentais quanto não governamentais. Os autores enfatizam que o foco está na obtenção de resultados concretos, com níveis crescentes e satisfatórios de desempenho.

Como bem aponta Furtado (2007), é notório que a Administração pública raramente possui estrutura específica para a gestão e fiscalização dos contratos e tampouco pessoal para tais funções.

Segundo Meirelles (2020), a gestão eficiente de contratos exige não apenas um entendimento profundo das leis e regulamentos aplicáveis, mas também recursos apropriados e uma estrutura organizacional eficaz. E visando dar este suporte, é essencial assegurar que os processos de fiscalização sejam conduzidos de forma eficiente e transparente, por meio de adoção de práticas de Governança Pública.

E considerando que a Polícia Militar do Paraná (PMPR) é uma estrutura hierarquizada, a implementação de tais práticas não requererá esforços, pois muitos processos e fluxos já são regulados por atos administrativos.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

2.6.1. Inclusão da Disciplina de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

Durante a carreira do militar estadual, todos os ensinamentos são regrados pelos pilares da hierarquia e disciplina, visando a execução de sua ação finalística, não obstante, considerando o interregno das promoções ou necessidades institucionais, o militar se obriga a desenvolver outras competências, cujos encargos exigem conhecimentos específicos para a execução destas tarefas.

Dentre tantas competências, por vezes, sobrevém a designação do militar estadual para as funções de gestor ou fiscal de contrato administrativo no âmbito castrense, encargo específico que por vezes não tem conhecimento. Desta forma, a inclusão desse conteúdo nas formações iniciais, bem como nos momentos de especialização e aperfeiçoamento dos militares estaduais, poderão trazer melhorias na gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

De acordo com Bächtold (2013), as exigências do modelo burocrático deram origem a um novo modelo de gestão, com o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente e eficaz, semelhante ao que ocorre nas organizações privadas. Nesse novo modelo, que prioriza a eficiência, os servidores recebem maior autoridade e responsabilidades em relação aos resultados, o que exige capacitação profissional para desenvolver as competências administrativas necessárias para atender às expectativas impostas pela gestão.

Conforme os ensinamentos do Professor Meirelles (2010), qualquer militar estadual poderá exercer o encargo da gestão e fiscalização, o qual deverá exercer suas atribuições de forma a assegurar a perfeita execução do contrato, permitindo a consonância dos trabalhos de gestão e fiscalização com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração.

2.6.2. Capacitação contínua

Uma excelente prática a ser adotada pela Administração Militar, é a capacitação dos militares estaduais que exercerão a função de gestor e fiscal de contrato administrativo, pois conforme ensinamentos de Carvalho Filho (2020):

"A capacitação e treinamento dos gestores públicos é fundamental para garantir a eficiência na gestão de contratos, bem como a transparência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos".

Conforme vimos, o ato de designação dos gestores e fiscais, deve ser precedido de publicidade, bem como da definição da função de cada agente, contudo a legislação não traz a obrigação da capacitação dos servidores que atuarão na condução dos contratos administrativos, não impondo de forma condicionante para o exercício desses encargos.

Embora, se tenha abundante material gratuito no âmbito da rede mundial de computadores, estes são postos de forma genérica e aplicável a qualquer servidor público, entretanto os servidores que serão designados pela PMPR, são militares estaduais, os quais foram formados e capacitados para operar dentro da sua missão constitucional, e que em razão das necessidades institucionais recebem encargos, muitas vezes não concernente a sua rotina diária de trabalho.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

Desta forma, cabe à Administração militar prover a capacitação dos militares estaduais, como bem aponta Marinho (2013), o qual reforça a necessidade de constante atualização e desenvolvimento de competências para que possam desenvolver suas atividades de forma adequada com a finalidade de resguardar o erário.

Inclusive Vieira (2014) enfatiza que os gestores e fiscais devem ter ao mínimo o conhecimento legislativo, doutrinário e jurisprudencial, especialmente os provenientes do TCU que esses agentes deveriam possuir.

Um interessante exemplo praticado pela PMPR, foi a formatação do Curso de Gestores do Fundo Rotativo, no qual cada militar estadual designado para a gestão de uma Unidade Gestora, deve realizar o curso que fica à disposição de forma remota, sendo este um dos requisitos para o recebimento de recursos do Fundo Rotativo.

Para tanto, consideramos que a disponibilização de curso específico para o público militar, na área de gestão de fiscalização, é uma boa prática para mitigar os riscos quanto aos atos praticados, bem como garantir aos militares estaduais designados o conhecimento mínimo para o exercício do encargo ora atribuído.

2.6.3. Manual de Governança de Contratos Administrativos

Corroborando com o item anterior, e como proposta de governança, propõe-se a criação de Manual Técnico para o Gestor e Fiscal designado, pois embora os contratos administrativos quanto a sua forma sejam regidos por normas, há grande diferenciação quanto aos objetos ou serviços contratados para a PMPR. Destaca Espinoza, Amaral e Silva (2016), quanto à necessidade da elaboração do manual, vejamos:

[...] elaborar um único documento, o manual, onde o mesmo fosse feito de acordo com o perfil do público-alvo, geraria uma redução dos gastos públicos, otimização dos processos, evitando o retrabalho e facilitando então o processo decisório. Além disso, seria possível mostrar como o documento escrito é essencial para uma gestão do conhecimento, por meio deste é possível criar, reter, disseminar e aplicar o conhecimento, buscando uma melhoria da qualidade dos serviços públicos além de uma maior integração entre seus usuários.

O Manual Técnico, dentre outras diretrizes, e levando em consideração a capacidade do agente público em assumir responsabilidade para ser gestor ou fiscal de contrato, conforme sua complexidade e demanda de atuação, pode definir o processo de trabalho para as etapas de gestão e fiscalização, com atenção aos procedimentos padronizados aplicáveis.

Nesta mesma esteira, vale ressaltar que a PMPR, em observância à Lei Estadual nº 20.826, de 30 novembro de 2021, a qual autoriza o Poder Executivo a criar Fundos Rotativos para os Órgãos de Segurança Pública, face às especificidades da natureza militar de toda a estrutura da Corporação, criou o Manual de Operacionalização do Fundo Rotativo, o qual tem o escopo de justamente orientar e detalhar as ações previstas, bem como todo o detalhamento do uso do recurso.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

Depreende-se ainda, que a definição interna e antecipada das funções e responsabilidades dos agentes que atuam nesta etapa, com pessoas que efetivamente reúnam as competências necessárias para o desempenho das atividades, são boas práticas a serem seguidas.

3. METODOLOGIA

Para aprimorar a pesquisa, foi adotada a abordagem bibliográfica e documental, utilizando a legislação vigente e doutrinas pertinentes ao tema, além disso, foi realizada uma busca por decisões jurisprudenciais que pudessem orientar as ações de gestores e fiscais de contratos administrativos.

Essa metodologia visa proporcionar uma compreensão aprofundada das práticas e normativas, contribuindo para a efetividade na gestão e fiscalização desses contratos.

Quanto ao objetivo, o presente estudo pode ser classificado como exploratório, o que segundo Oliveira (2018), é indicado quando o tema escolhido é pouco investigado, dificultando a formulação e operacionalização de hipóteses. Muitas vezes, esse tipo de estudo serve como um primeiro passo para a realização de uma pesquisa mais aprofundada, permitindo a identificação de aspectos relevantes e a definição de novas direções para investigações futuras.

4. CONSIDERAÇÕES

Este artigo procurou evidenciar sobre a governança no exercício das atividades de gestão e fiscalização dos contratos administrativos, práticas essas que visam o controle, acompanhamento e monitoramento do cumprimento das obrigações contratuais, com o fim de assegurar a qualidade da execução do objeto contratado, o respeito às regras do ajuste e das normas vigentes, com uma abordagem no âmbito da Polícia Militar do Paraná (PMPR).

O processo licitatório, embora possa ter sido conduzido tecnicamente de forma eficiente, desde sua fase interna e externa, não alcançará sua eficiência plena quando não ocorrer a gestão e fiscalização adequadas, ou não obtiver acompanhamento da sua execução de forma apropriada.

Para tanto, foram discutidos temas específicos relacionados à atuação desses agentes públicos dentro do processo de contratação pública, trazendo a distinção entre as funções, seus perfis/características, os casos de impedimento para exercício das funções e as práticas de governança na gestão e fiscalização em contratos da administração pública.

Durante a pesquisa, ficou esclarecido que as atribuições do gestor de um contrato administrativo estão relacionadas sistematicamente ao gerenciamento da execução contratual, de tal forma a coordenar a fiscalização, ao passo que, a atividade de fiscalização pode ser cindida em quatro modalidades, sendo elas; a técnica, administrativa, setorial e do público usuário.

Ressaltando que face às especificidades dos contratos administrativos celebrados pela PMPR, que por muitas vezes, adquirem objetos ou serviços de uso exclusivo do Órgão de Segurança Pública, essa peculiaridade exigirá do militar estadual o devido preparo e conhecimento técnico para o correto acompanhamento da consecução contratual.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

No que se refere ao perfil e características desejadas daquele agente público que exercerá a função de gestor ou fiscal, em correspondência com o impedimento para o exercício das mesmas funções, tal articulação se faz necessário pela preservação da garantia da eficácia da contratação pública, manutenção da integridade do processo, combate a corrupção e o fortalecimento da cultura da ética.

Com vistas à mitigação de riscos nas contratações públicas, justamente na fase de execução contratual, entendeu-se a relevância do estabelecimento de práticas de governança na gestão e fiscalização, de forma inicialmente, propõe-se a inclusão do assunto nos Cursos de Formação, Especialização e Aperfeiçoamento na PMPR.

E de forma contínua, demonstrou a importância da capacitação dos militares estaduais para familiarização e aproximação mínima ao conhecimento legislativo, doutrinário e jurisprudencial, especialmente os provenientes do Tribunal de Contas da União (TCU).

Outra iniciativa proposta de governança, e em complementação ao processo de capacitação dos agentes públicos, é o estabelecimento de um Manual Técnico específico, ferramenta importante para balizar as atividades do gestor e fiscal, face às peculiaridades e complexidade dos objetos ou prestação de serviços que envolvem as contratações na área da segurança pública, em especial, aquelas relativas a PMPR, à medida que entendemos que promoverá a cultura de governança, integridade e excelência nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BÄCHTOLD, C. **Capacitação Profissional e Funcionalismo Público no Brasil: a educação à distância como instrumento de mudança**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, 2013

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES nº 05, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 15 set.2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

A GOVERNANÇA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
Fábio Cesar da Silva, Fábio José Cruz de Paulo

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FALCÃO-MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, 2014.

FALCÃO-MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010a.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010b.

MOTTA, Fabrício. **Gestão de contratos públicos: o que há de novo na Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. Ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2018.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=259084&indice=1&totalRegistros=1&dt=2.9.2024.14.46.4.791>. Acesso em 15/09/2024.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 20.826, de 30 de novembro de 2021**. Autoriza o Poder Executivo a criar Fundos Rotativos para os Órgãos de Segurança Pública.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: sob a ótica de gestão e fiscalização**. Curitiba: Negócios Públicos, 2010.