



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

**UMA ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL SOB A
ÓTICA DO ACÓRDÃO Nº 2681/2018-TCU- PLENÁRIO**

MARÍLIA VALPORTO,

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Uma análise das aquisições públicas no Brasil sob a ótica do Acórdão nº 2681/2018-TCU-Plenário

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar as aquisições públicas no Brasil sob a ótica do Acórdão nº 2681/2018-TCU-Plenário, verificando em duas perspectivas: arranjos institucionais (ambiente organizacional) e metaprocessos de aquisições, para posteriormente refletir acerca dos desafios dos órgãos públicos para o cumprimento dos direcionamentos realizados pela auditoria, que vão de determinações para a observações de normativos, até a simples concretização de transparência no processo licitatório, desde as informações acerca das licitações adjudicadas e homologadas até os contratos firmados.

Palavras-chaves: acórdão nº 2681/2018-Plenário-TCU; aquisições públicas; auditoria; gestão de contratos; transparência.

Introdução

Inicialmente apresentar-se-á o Acórdão nº 2681/2018-TCU-Plenário que trata acerca de uma Fiscalização de Orientação Centralizada-FOC, realizada em instituições federais de ensino superior, para verificar os mecanismos que contribuam para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, com a finalidade de evitar desperdício de recursos públicos e a mitigação das hipóteses de fraude e corrupção.

Posteriormente, a pesquisa analisará as 10 (dez) questões apresentadas pela auditoria, sendo as 4 (quatro) primeiras relacionadas ao ambiente organizacional (gestão da ética, gestão de riscos, transparência e auditoria interna) e as outras 6 (seis) acerca do metaprocessos de aquisições públicas (planejamento da contratação, oficialização da demanda, seleção de fornecedores e gestão do contrato).

Feita a apresentação desses itens passar-se-á a refletir acerca dos desafios das ações que poderiam ser tomadas pelos órgãos para a melhoria das suas atuações, considerando inclusive, as próprias recomendações e determinações estabelecidas pela SECEX-BA.

2. O CASO

2.1 Apresentação do Acórdão nº 2681/2018-TCU-Plenário

O referido acórdão trata de um relatório de auditoria realizado sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada-FOC para verificar se as universidades e institutos federais possuem mecanismos que contribuam para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, com o objetivo de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de fraude e corrupção (TCU, 2018).

A FOC é uma forma de auditar mais sistêmica, visando traçar um quadro geral das situações verificadas, identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, podendo propor aperfeiçoamentos na gestão pública e na própria sistemática de controle (TCU, 2010).

Diversas unidades técnicas participam de uma FOC, sendo nominada de “orientadora” a unidade técnica responsável pela coordenação do planejamento, orientação dos trabalhos de execução e consolidação dos resultados e as demais unidades participantes são as “executoras” (TCU, 2010).

Essa auditoria foi realizada sobre coordenação da Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia, autorizada pela Acórdão nº 1262/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. E teve a participação de treze secretarias, e na fase de planejamento recebeu o apoio da Secretaria de Controles Externo de Aquisições e Logística da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto e do Instituto Serzedello Corrêa.

As unidades fiscalizadas foram oito Universidades, quais sejam: três Fundações e três Institutos de Ensino federais, quais sejam: Universidade Federal de Alagoas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Sergipe. Já as fundações foram: Fundação Universidade Federal do Acre, Fundação Universidade do Amazonas, Fundação Universidade de Brasília. E os institutos fiscalizados foram: Instituto Federal de Educação, Ciência, e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal do Maranhão.

Dessas instituições de ensino superior houve a auditoria dos seus contratos de serviços de manutenção predial, motorista, segurança eletrônica, restaurante universitário, tradutor, limpeza e conservação, apoio administrativo e pesquisa, totalizando um montante de R\$ 237 (duzentos e trinta e sete) milhões fiscalizados.

Acerca da metodologia escolhida para essa auditoria, expõe-se que tanto a escolha das instituições, como dos contratos, foi de responsabilidade das unidades executoras e foi por meio de amostragem não probabilística, só sendo exigido que a unidade fiscalizada fosse uma entidade de ensino superior, para que se obtivesse diagnósticos setoriais.

Para essa auditoria foram formuladas dez questões, tendo as quatro primeiras relações com os arranjos institucionais, ou seja, com o ambiente organizacional, sendo elas: gestão da ética, gestão de riscos, transparência nas aquisições e auditoria interna.

Já as outras seis questões relacionam-se aos mecanismos que visam mitigar os riscos no metaprocessos de aquisições, quais sejam: oficialização da demanda, planejamento da contratação, seleção de fornecedores e gestão do contrato.

Os achados resultantes dessas dez questões formuladas foram descritos na forma de riscos identificados, seguidos da legislação instituída para mitigar o referido risco, e posterior encaminhamento visando reduzir os riscos identificados (TCU, 2018).

Todas as questões tiveram por base o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), aprovado pelo Acórdão nº 1.321/2014-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes (TCU, 2018).

2.2 Análise do metaprocesso de aquisições públicas no Brasil sob a ótica do Acórdão nº 2681-Plenário-TCU e os desafios das ações a serem tomadas pelos órgãos para a sua melhoria

Tendo em vista as questões formuladas no Acórdão nº 2681/2018-Plenário-TCU, o presente artigo passará a fazer uma análise em duas perspectivas, primeiramente dos arranjos institucionais, e posteriormente, do metaprocessos das aquisições.

2.2.1 Arranjos institucionais (ambiente organizacional)

Inicialmente, cabe esclarecer que os arranjos institucionais estão relacionados com o ambiente organizacional da instituição, logo vinculam-se com a cultura organizacional de cada órgão, ou seja, envolvem estruturas que são bem mais complexas e difíceis de serem alteradas a curto prazo como veremos a seguir.

Contudo, conforme expõe o Acórdão nº 2681/2018 “são parte essencial das linhas de defesa das instituições e são indispensáveis para criação de um ambiente que mitigue a oportunidade para o cometimento de erros, fraudes e corrupção” (TCU, 2018, p.03).

2.2.2 Gestão da ética

Inicialmente cabe expor que a questão levantada pela auditoria acerca deste ponto foi: “as práticas de gestão de ética, nos exercícios de 2016 e 2017, estão sendo implementadas conforme critérios da Comissão de Ética Pública (CEP)?” (TCU, 2018, p. 02).

Sobre a Comissão de Ética, faz-se necessário esclarecer acerca da existência do Decreto nº 1.171/1994 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e estabelece em seu art. 2º a obrigatoriedade dos órgãos e entidade da Administração Pública Federal direta e indireta instituírem comissões de ética integradas por três servidores ou empregados titulares de cargos efetivos ou empregos permanentes, que devem observar e fazer observar as normas de ética e disciplina.

A auditoria verificou que ocorreu a instituição das comissões de ética em 43% (quarenta e três por cento) das entidades auditadas, mas não estão adequadamente estruturadas para realizarem as suas atribuições, faltando estrutura física, locais adequados para as reuniões, secretários executivos ou servidores que tenham tempo suficiente para exercer suas atribuições. Além disso, 57% (cinquenta e sete por cento) das comissões não possuem planos de trabalho ou não estão adequados, no sentido de não serem claros, com metas, indicadores, prazos, responsáveis pelas ações e a previsão de recursos financeiros necessários para a execução das ações.

Acerca destas duas questões a SECEX-BA determinou que as unidades auditadas que não tinham a comissão instituída a fizesse e que fosse corrigida as falhas nas elaborações do plano. Sobre a primeira determinação mostra-se de fácil resolução, até mesmo porque as unidades estariam descumprindo dever normativo. Já em relação a segunda, entra diversos problemas que envolvem

o cotidiano dos servidores públicos, principalmente, em relação ao seu tempo para o desempenho de diversas atividades.

Ademais, também foi identificado em 71% (setenta e um por cento) das unidades fiscalizadas, a ausência de atribuição formal que estabeleça as responsabilidades de zelar pelo cumprimento das normas de conduta das diversas áreas que compõem os órgãos.

Logo, nesses órgãos não estão claras as responsabilidades das corregedorias, comissões de ética, gestão de pessoas, auditorias internas e comissões disciplinares.

Outro ponto interessante de ser apresentado é a verificação que as normas de conduta ética não integram os programas de capacitação na área de capacitações públicas, em 100% (cem por cento) das entidades auditadas essas normas não integram os programas de treinamento voltado para a área de aquisições.

Este percentual chama bastante atenção e mais uma vez leva ao raciocínio de causa e consequência, pois a capacitação é essencial para uma atuação assertiva, e a sua ausência inquestionavelmente leva as diversas falhas e problemas identificados acima.

Desta forma, identifica-se que essas fragilidades relacionadas as comissões de ética, é um problema com várias frentes a serem combatidas, iniciando numa simples instituição da comissão, passando pela necessidade identificação de funções e responsabilidade de cada setor com posterior formalização em documento oficial, além da realização de capacitações.

A elaboração de manuais, resoluções ou qualquer outro documento que estabeleça nos órgãos da Administração Pública, as funções, atribuições e responsabilidades de cada setor é uma medida trabalhosa, mas que a curto e longo prazo representa grandes ganhos.

Principalmente no cotidiano do órgão, diminuindo os ruídos de comunicação, de transferências de responsabilidade já que passa a deixar claro e escrito as atribuições de cada setor, além de facilitar na transição nas mudanças de gestão.

Os pontos relacionados a gestão de ética, identificados pela auditoria, propicia para apurações insuficientes de desvios éticos em processos de aquisições públicas, o que poderá levar à criação de um ambiente propício ao cometimento de fraudes, impactando negativamente nos custos, qualidade e quantidade dos serviços prestados e na formação de uma cultura ética nas entidades (TCU, 2018).

2.2.3 Gestão de riscos

A questão levantada sobre a gestão de riscos foi: “o arranjo institucional para a gestão de risco, em 2017, atende aos critérios estabelecidos na IN MP CGU 1/2016?” (TCU, 2018, p. 02). A IN CGU 1/2016 estabeleceu o prazo de 11/05/2017 para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal instituíssem uma política de gestão de riscos, estabelecendo princípios e objetivos organizacionais, diretrizes, competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de risco (TCU, 2018). Cabe pontuar que a gestão de riscos é a identificação dos problemas

em que uma instituição está exposta e conseqüentemente assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão possam planejar as respostas aos riscos (podendo haver riscos operacionais, de imagem, reputação, legais, orçamentários, financeiros) (TCU, 2018). A ausência de uma política de gestão de riscos deixa a instituição exposta, o que pode impactar no cumprimento de seus objetivos institucionais (TCU, 2018). E o que foi identificado pela auditora é que não há um ambiente organizacional para gestão de riscos nas unidades fiscalizadas, pois não existe comitê de governança e gestão de riscos instituídos e em funcionamento, bem como, não há política de gestão de riscos e nem mapeamento de riscos.

A instituição do comitê de governança, riscos e controle, além na determinação do mapeamento de risco são determinações estabelecidas na IN MP CGU 1/2016.

Apenas seis das quatorze entidades já instituíram o Comitê de Governança e Gestão de Riscos, mas somente um desses Comitê está efetivamente funcionando. Apenas uma entidade possui a Política de Gestão de Riscos, mas em nenhuma das quatorze entidades foi realizado o mapeamento de riscos (TCU, 2018). A determinação da SECEX-BA foi para que as unidades fiscalizadas providenciassem a implementação efetiva dos comitês, das políticas e a realização dos mapeamentos, com a apresentação de plano de ação para a operacionalização disso. Além da ciência para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão-MPDG e a Controladoria Geral da União-CGU para um tratamento sistêmico da situação (TCU, 2018). Ademais, adentrando na gestão de risco nas compras diretas, identificou-se nas unidades fiscalizadas a ausência de diversos controles o que gerou contratações emergenciais indevidas, sem posterior apuração de responsabilidades, sem aferição da capacidade técnica operacional das empresas contratadas, fraudes, ausência da comprovação da inviabilidade de competição, sem evidenciar a natureza singular dos serviços e notória especialização da contratada, conforme determina a Lei nº 8.666/93 (TCU, 2018). Nesse ponto a SECEX-BA deu um tratamento de forma mais individualizado, chamando os responsáveis identificados nos autos dos processos de compras diretas para apresentarem as razões e justificativas para os atos processuais tomados. A visualização dos problemas que envolvem a gestão de riscos, leva ao entendimento que os órgãos da Administração Pública, geralmente só atuam quando o problema já existe. Somada à ausência de planejamento o que tem como consequência a resolução de situações somente após se tornar um problema, as vezes de possível resolução, e por vezes um *wicked problem*, mas que ambas as situações demandam tempo para resolução.

2.2.4 Transparência

Sobre a transparência, a questão levantada foi: “as informações das aquisições publicadas na internet, no ano de 2017, seguem os critérios estabelecidos na Lei 12.527/2011, do Decreto 7.724/2012 e no Guia da transparência ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal?” (TCU, 2018, p. 02). E a auditoria identificou a ausência de transparência nas informações sobre

licitações e contratos nos sítios eletrônicos. Sobre as licitações somente em 2 (duas) das 14 (quatorze) unidades fiscalizadas as informações foram disponibilizadas de forma completa, em 3 (três) instituições não há nenhuma informação.

Já em relação aos contratos firmados 5 (cinco) das instituições não disponibilizam nenhuma informação e apenas 3 (três) trazem em sítios eletrônicos as informações relacionadas a contratações firmadas. Ressalta-se que de acordo com o Acórdão nº 2681/2018-Plenário-TCU, mesmo nos sítios eletrônicos das unidades fiscalizadas que disponibilizaram as informações, são de difícil acesso e com informações não sistematizadas. A determinação da SECEX-BA é para que a unidades fiscalizadas adequem as informações sobre licitações e contratos, com acesso direito no principal sítio da entidade (TCU, 2018). As consequências da ausência de transparência é o enfraquecimento do controle social, impactando negativamente na expectativa de controle e sobre os gastos das entidades, gerando oportunidade para cometimento de fraudes (TCU, 2018). Falasse em facilidade pois cada comissão de licitação ou setor de contratos precisa realizar publicações nos diários oficiais, bem como, estabelecer um controle mínimo para estabelecer as numerações das respectivas licitações e contratos. Logo, as informações a serem disponibilizadas são de fácil acesso para os servidores envolvidos nesses dois procedimentos. Ressalta-se que a não disponibilização dessas informações, tem uma perspectiva negativa não somente para a comunidade acadêmica, como para os licitantes, a sociedade e fornecedores a serem contratados.

2.2.5 Auditoria interna

A questão levantada sobre auditoria interna foi: “as atividades de auditoria interna, em 2017, estão sendo praticadas em conformidade com os critérios estabelecidos na IN CGU 3/2017?” (TCU, 2018, p. 02).

A unidade de auditoria interna não realiza trabalhos de avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos ligados às aquisições públicas (TCU, 2018).

Somente 3 (três) das unidades fiscalizadas têm auditoria interna realizando trabalhos de avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos ligados a aquisições públicas. Além disso, nas instituições de ensino não há definição do perfil desejado para o auditor interno considerando as peculiaridades do órgão, bem como, não se disponibiliza recursos humanos, financeiros e tecnológicos para o cumprimento do plano de auditoria interna (TCU, 2018). Também não se identificou a existência de sistema para monitorar as providências adotadas pelos órgãos após a concretização de uma auditoria interna ou externa, o que tem como consequência “a falta de cumprimento das determinações e recomendações expedidas, o que poderá levar ao agravamento da situação identificada e que gerou a deliberação, impactando negativamente no desempenho da entidade (TCU, 2018, p.16).

Apenas 6 (seis) das unidades fiscalizadas têm um sistema para monitorar as providências adotadas em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa (TCU, 2018). Entende-

se que independentemente da implantação de um sistema, tendo como parâmetro a experiência com auditoria interna, não há continuidade no trabalho, este é iniciado e posteriormente não ocorre o controle daquilo que foi identificado pela própria auditoria. Muitas das vezes é repassado uma série de recomendações, sem proposição das formas como mitigar os problemas identificados o que gera um trabalho sem resultados posteriores.

Os problemas apresentados acerca da auditoria interna levam a ausência de avaliação dos controles instituídos ou que deveriam ter sido instituídos para mitigar riscos nos procedimentos de aquisições públicas, o que poderá levar à instituição e manutenção de controles internos inadequados para mitigar riscos nos processos de compras, impactando na criação de um ambiente propício a erros e fraudes (TCU, 2018). Apresentados estes pontos relacionados ao arranjo institucional, cabe realizar uma distinção acerca de fraude e erro, aquele se trata de um ato intencional, e este já resulta de omissão, desatenção ou má interpretação, mas que não está presente a intencionalidade (TCU, 2018).

O Acórdão nº 2681/2018-TCU-Plenário traz a explicação do triângulo da fraude, expondo três elementos para a sua ocorrência: pressão, racionalização e oportunidade. A pressão expõe que geralmente se relaciona a questões financeiras, a racionalização seria o moralmente aceitável e a oportunidade é criada pela ausência de controles, ou estes sendo ineficazes.

2.3 Riscos no metaproceto de aquisições:

As aquisições públicas necessitam de planejamento e controle, para que se possa alcançar os princípios os norteiam a Administração Pública, principalmente a economicidade, moralidade e legalidade. Ademais, o processo de contratação compreende três fases: a preparatória (fase de planejamento), a seleção de fornecedores (fase externa) e contratual (AMORIM, 2021), como se verá a seguir.

2.3.2 Planejamento da contratação

Sobre o planejamento das contratações foi elaborada uma questão bem simples: “a entidade elabora plano anual de aquisições?” (TCU, 2018, p. 02).

E a resposta é bem curta: Não!

Está bem presente a ausência do plano anual de aquisições, tanto que das quatorze entidades auditadas, somente uma possui um plano de aquisição aprovado e publicado, e ainda assim este se mostra insuficiente. Por meio do planejamento busca-se o atendimento das necessidades da Administração à luz dos princípios constitucionais incidentes sobre as atividades administrativas – em especial, a eficiência (AMORIM, 2021).

Cabe pontuar que o planejamento da contratação deveria ser elaborado de acordo com o planejamento estratégico institucional da instituição de ensino superior que necessariamente devem envolver o tripé ensino, pesquisa e extensão que deve permear as atividades meio e fim

(PÉRCIO, 2015). Ademais, o planejamento num processo de aquisição deve ser concebido de forma integrada, ou seja, considerando todas as unidades e setores da mesma Administração, levando em conta período, identificando resultados a serem alcançados, concebendo métodos eficientes de aferição e estimativa de quantitativos e ponderando os riscos (PÉRCIO, 2015).

O plano de compras, em suma, deve ser elaborado por um conjunto de setores do órgão tanto os responsáveis pelo planejamento como da execução, devendo ser posteriormente aprovado pela mais alta autoridade de órgão, em ato contínuo a divulgação do plano na internet e o acompanhamento da execução do plano (TCU, 2018, p. 18).

As consequências do plano anual de compras são a inviabilização de compra conjunta, contratações realizadas às pressas, falta de priorização do que adquirir, tendo como consequência perda de economia de escala, falta de ampla cotação de preços e sem a adequada mensuração do bem/serviços, em suma, as aquisições públicas começam de forma errada, e inevitavelmente, isso gera consequências negativas ao longo do procedimento que vem pela frente (TCU, 2018).

2.3.3 Oficialização da demanda

As questões levantadas sobre a oficialização foram: “a aquisição realizada, referente ao contrato selecionado, foi iniciada por um documento formal de oficialização da demanda que contenha os requisitos da IN MP 5/2017? e “o processo de aquisição da entidade possui Estudos Técnicos Preliminares (ETP)?” (TCU, 2018, p.02). Acerca da oficialização da demanda, a auditoria verificou uma questão bem elementar que é a ausência de assinatura do requisitante no documento de oficialização da demanda, também foi verificada solicitações de compras com assinatura falsificadas, inserindo-se assinaturas escaneadas nos documentos.

Das 14 (quatorze) unidades fiscalizadas, em 5 (cinco) “o documento que iniciava a demanda não era assinado pelo requisitante” (TCU, 2018, p. 19). Também não foram verificadas as justificativas da necessidade das contratações, em 10 (dez) das unidades fiscalizadas, este requisito não estava presente nos documentos de oficialização da demanda.

Ademais, identificou-se a ausência: de indicação adequada da quantidade de serviços e bens a serem adquiridos; de método objetivo e documento para justificar a quantidade de materiais; inconsistências no edital, termo de referência, projeto básico e minuta do contrato; de segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo; de cláusulas de penalidades previstas no contrato não claras e objetivas; a não indicação da data de início da prestação dos serviços.

Além de contratações sem a realização de estudos técnicos preliminares, que representam “o levantamento a identificação de quais soluções existentes no mercado têm potencial de alcançar os resultados pretendidos e de atender à necessidade administrativa contemplando aspectos como economicidade, eficácia, eficiência e padronização (AMORIM, 2021, p. 70). Esses problemas identificados têm como consequência a formalização de termos aditivos desnecessários, perda de economia de escala, impactando no custo e qualidade dos serviços prestados (TCU, 2018).

2.3.4 Seleção de fornecedores

A questão levantada nesse aspecto foi: “a entidade utiliza listas de verificação para atuação da consultoria jurídica, do pregoeiro e da comissão de licitação nas fases de planejamento das aquisições, seleção do fornecedor e ajustes contratuais?” (TCU, 2018, p. 02).

Ausência de critérios objetivos para analisar a aceitabilidade das propostas de preços o que ocasiona impugnações do certame, direcionamentos, não seleção da melhor proposta, que gera paralisação do certame ou seleção de proposta que não atendem a necessidade do órgão ou com preços superiores ao do mercado (TCU, 2018). A ausência desses critérios tem como consequências ao longo da execução contratual, por exemplo, a solicitação de alteração de objeto e reequilíbrio após contrato assinado.

2.3.5 Gestão do contrato

As questões levantadas acerca da gestão de contratos foram: “o edital, o termo de referência, o projeto básico e a minuta de contrato selecionado contêm elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação? e “a gestão do contrato é realizada de forma a contribuir para obtenção da solução contratada?” (TCU, 2018, p. 02). A auditoria identificou que os gestores e fiscais dos contratos administrativos não dispõem de tempo viável para executarem suas atividades. Neste ponto, cabe destacar que pode ocorrer *culpa in eligendo* e *culpa in vigilando* por parte da autoridade que nomeia servidores para fiscal ou gestor de contratos sem que ele tenha condições técnicas, operacionais, tempo para exercer a atividade. Também não é realizada a reunião de inicialização do contrato o que conseqüentemente gera ruídos e problemas ao longo da execução contratual entre contratante e contratada, inclusive, em um percentual bem alto, pois 82% (oitenta por cento) das instituições não realizaram a reunião, ou quando realizada, não foram registradas em ata.

Ao longo da execução contratual, contratante e contratado devem estabelecer uma relação simbiótica, firmando metas a serem alcançadas, parâmetros objetivos de atuação, sistemas de controle e solução de conflitos (PÉRCIO, 2015). Todavia, conforme já exposto, os fiscais geralmente desenvolvem outras atividades e não conseguem se dedicar a contento a fiscalização contratual de forma coordenada e exercendo uma efetiva supervisão do serviço prestado pela contratada, atuando inclusive de forma preventiva e corretiva, para aferição de melhores resultados para a Administração Pública, relacionando-se este ponto ao princípio da eficiência.

A gestão e fiscalização contratual não oficializam processos de aplicação de penalidades à contratada por falha na execução defeituosa do contrato, impactando na entrega da solução que foi contratada e no atingimento dos objetivos institucionais que dependiam daquele contrato (TCU, 2018). Lembrando que a aplicação de sanções administrativas tem por finalidade desestimular a prática de condutas reprováveis estabelecendo consequências para o contratado,

portanto, tendo objetivo não somente sancionatório, e nem com o fim de proveitos econômicos para os cofres públicos (PÉRCIO, 2015).

Conclusão

Tendo em vista os pontos apresentados no Acórdão nº 2681/2018-TCU-Plenário conclui-se que todas as unidades fiscalizadas apresentam fragilidade em todos os arranjos institucionais, logo, trata-se de problemas relacionados a cultura organizacional do órgão, o que torna os problemas das aquisições públicas complexos. E conseqüentemente a sua resolução envolve diversas frentes a serem tratadas, colocando-se mais uma vez a necessidade de formalizar as funções, atribuições e responsabilidades relacionadas a cargos e setores, para que se possa cada vez mais profissionalizar a Administração Pública. O reflexo dessa ausência de profissionalização está desde as coisas simples de serem resolvidas conforme expostas ao longo do trabalho, até as questões mais complexas. Inclusive, um percentual que chamou atenção foi que 43% (quarenta e três por cento) das entidades auditadas não há coerência entre o que foi informado no questionário realizado pelo SECEX-BA e o que foi observado em campo. O que nos leva a refletir que em alguns aspectos a situação poderá ser ainda mais grave do que foi apresentado no Acórdão. Outro ponto a ser apresentado é que quando se trata da importância da manualização no sentido de formalizar, deixar escrito as funções, envolve um trabalho de fôlego, realizado por servidores vocacionados (como se costuma dizer), ou seja, de pessoas que ainda acreditam numa mudança e no desempenho de um bom trabalho em prol da Administração Pública, da coletividade. Por fim, cabe ainda expor que o estudo do Acórdão em comento foi de grande valia para a reflexão e a concepção da necessidade de aprimoramento do atual ambiente de trabalho, das coisas mais simples, até as relacionadas a mudança da cultura organizacional do órgão.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria Adplan nº 02, de 23 de agosto de 2010**. Aprova o documento Orientações para Fiscalizações de Orientação Centralizada – FOC. Disponível em: file:///C:/Users/maril/Downloads/FOC.pdf. Acesso em: 29 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2681/2018. Plenário**. Relatório: Walton Alencar Rodrigues. Sessão 21/11/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2681%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 29 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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