

A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES COLETIVAS

Wellington Franco Pereira¹
Sabrina Alexandre Resky²
Julsimara Da Silva Oliveira³

RESUMO

O presente estudo buscou verificar se a fiscalização dos contratos administrativos é importante para o atendimento das necessidades coletivas. A confirmação das hipóteses e a concretização dos objetivos se deu por meio de uma pesquisa bibliográfica, com ênfase no método dialógico que trouxe um diálogo entre diversos doutrinadores renomados da área. Os resultados demonstraram a importância da fiscalização dos contratos para o atendimento das necessidades públicas, especialmente porque essa fiscalização se manifesta como uma obrigação inescusável do Poder Público. Por meio da fiscalização é que será assegurado o cumprimento da finalidade contratual que é o interesse público.

Palavras-chave: Fiscalização. Contratos. Interesse Público. Lei de Licitações. Necessidades Coletivas.

ABSTRACT

This study sought to verify whether the inspection of administrative contracts is important for meeting collective needs. The hypotheses were confirmed and the objectives achieved through a bibliographical survey, with emphasis on the dialogic method that brought a dialogue among several renowned scholars in the area. The results demonstrated the importance of monitoring contracts to meet public needs, especially because this monitoring manifests itself as an inexcusable obligation of the Public Power. Through inspection it will be ensured that the contractual purpose, which is the public interest, is fulfilled.

Keywords: Inspection. Contracts. Public Interest. Bidding Law. Collective Needs.

¹Advogado, especialista em Direito Público com ênfase em Contratos e Licitações, concluído em 2020. MBA Gestão de Instituições Públicas, concluído em 2020. Pós-Graduando em Direito Eleitoral, com previsão de conclusão em 2021. E-mail: wellington_franco@hotmail.com

²Contadora, especialista em Gestão Tributária e Auditoria no Setor Público, concluído em 2019. Pós-Graduanda em Planejamento Estratégico na Gestão Pública, com previsão de conclusão em 2021. E-mail: sabrinaaresky@gmail.com

³Advogada, especialista em Direito Público com ênfase em Contratos e Licitações, concluído em 2020. Pós-graduanda em Processo Penal, com previsão de conclusão em 2021. E-mail: oliveirajulsi@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema aqui proposto, surgiu em razão da atuação na área pública municipal, momento em que muito se observou acerca das inúmeras deficiências nos serviços e obras prestados pelo Poder Público. Há muito tempo que essa questão, sobre a importância da fiscalização dos contratos administrativos para o pleno atendimento das necessidades públicas tem sido motivo de reflexões e ponderações pessoais. Anota-se, por exemplo, a morosidade na construção de alguma escola ou hospital destinados a atender a população; ou ainda, a falta de qualidade na limpeza em muitos hospitais públicos, dentre outras. Essas deficiências afetam diretamente a população que é usuária direta dos serviços que o Poder Público presta a sociedade. Tais deficiências poderiam ser sanadas diante de uma fiscalização consistente e eficaz, sobre os serviços e obras contratados pela Administração Pública.

Obviamente, que a referida situação demonstra, também, a relevância deste tema para a sociedade em geral. Não há o que se questionar quanto a isso, uma vez que a própria população é usuária direta dos serviços e obras prestados pelo Poder Público, ponderar sobre as deficiências desses serviços é algo que diz respeito a coletividade.

A concretização dos objetivos que foram fixados para a realização da pesquisa que deu origem ao presente artigo, se deu por meio da utilização de procedimentos metodológicos específicos para a coleta de dados. Assim sendo, quanto a pesquisa realizada foi uma pesquisa exploratória que envolveu um levantamento bibliográfico, assumindo a forma de uma pesquisa bibliográfica. Logo, os dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica, foram analisados de forma qualitativa e o método de abordagem para a análise foi o dialógico. Escolheu-se esse método de abordagem porque a pesquisa trouxe um diálogo entre os diversos doutrinadores da área, a saber: dentre eles: Ronny Charles Lopes de Torres, Matheus Carvalho, Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Jessé Torres Pereira Junior, Joel de Menezes Niebuhr. Somente por meio dessa pesquisa bibliográfica foi possível fazer o levantamento das hipóteses e analisar de forma crítica e interpretativa os resultados decorrentes dos dados levantados.

Visto que a problemática levantada perquiriu sobre a importância da fiscalização dos contratos administrativos para o atendimento das necessidades coletivas, buscou-se como objetivo geral, verificar se a fiscalização dos contratos administrativos é importante para o atendimento das necessidades coletivas. Obviamente que para o alcance do objetivo geral, foi necessário definir alguns objetivos específicos, sendo eles: a) conhecer os conceitos gerais da licitação; b) apresentar o conceito de contrato administrativo segundo a Lei Geral de Licitações e Contratos 8.666/93; c) identificar qual é a finalidade que os contratos administrativos devem perseguir; d) conferir quais são as prerrogativas dos contratos administrativos; e) verificar o conceito que a norma licitatória dá à fiscalização dos contratos; f) examinar a forma legal que a fiscalização dos contratos deve atender; g) averiguar a relação entre a fiscalização dos contratos administrativos e o atendimento das necessidades coletivas. Ainda, o problema definido na pesquisa, implicou no levantamento de três hipóteses, a saber: a) a fiscalização dos contratos administrativos possui grande importância para o atendimento das necessidades coletivas, haja vista, que essa fiscalização garantirá que os serviços executados por terceiros contratados pela Administração Pública, serão executados com qualidade e de forma satisfatória para atender a sociedade; b) a ausência de fiscalização nos termos da lei poderá resultar em serviços executados de péssima qualidade e, ainda, em onerosidade aos cofres públicos, prejudicando a população; c) uma fiscalização eficaz está ligada diretamente a eficiência e qualidade na execução dos serviços e por isso, a fiscalização está a serviços do interesse público.

Finalmente, cumpre observar que o desenvolvimento da temática discutida neste artigo, exigiu que o texto da fundamentação fosse construído de forma esquematizada. Sendo desta forma, buscou-se desenvolver o assunto, iniciando com uma abordagem mais ampla, apresentando os conceitos gerais da licitação e, fechando a fundamentação, com a última seção que aborda, por fim, sobre a fiscalização dos contratos administrativos e as necessidades públicas. Diante desse propósito de organização, a dinâmica do texto foi dividida em quatro partes, distribuídas nas seções 2, 3, 4 e 5. A seção 2, tratará (como já dito) sobre os conceitos gerais da licitação.

Não é o objetivo abordar, de forma detalhada, sobre o tema licitação. Buscou-se, tão somente, apresentar seus conceitos gerais que, por consequência, refletem na temática de contratos administrativos. A seção 3, adentra no tópico pertinente aos contratos administrativos. Assim, essa seção foi dividida em três partes: a primeira parte contida na subseção 3.1, abordará sobre os conceitos de contrato administrativo segundo a lei geral de licitações e contratos 8.666/93; a segunda parte, contida na subseção 3.2, apresentará a finalidade dos contratos administrativos. Este tópico é importantíssimo para que se possa entender a importância da fiscalização desses contratos; a terceira parte, contida na subseção 3.3, traz uma discussão acerca das prerrogativas legais inerentes aos contratos administrativos. A seção 4, abordará sobre a fiscalização dos contratos administrativos e está dividida em duas partes. A primeira parte, contida na subseção 4.1, apresentará os conceitos da fiscalização enquanto prerrogativa dos contratos administrativos; a segunda parte, contida na subseção 4.2, apresentará os critérios legais que definem a forma legal que essa fiscalização deve atender. Por fim, a seção 5, tratará sobre a fiscalização dos contratos administrativos e as necessidades públicas. Será nessa seção que será apresentado o liame entre a fiscalização dos contratos e o atendimento das necessidades públicas, segundo a melhor doutrina.

1 OS CONCEITOS GERAIS DA LICITAÇÃO

Antes de iniciar a pauta acerca dos contratos administrativos, é importante discorrer aqui acerca das licitações públicas. Isto porque, os contratos administrativos sempre decorreram (via de regra) de uma deflagração licitatória (salvo as exceções previstas em lei).

Sobre o conceito da licitação, Meirelles (1991, p. 19), explica que: “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Ou seja, a contratação que a Administração Pública irá realizar, passará por um procedimento licitatório, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para esse futuro contrato. Na mesma senda Mello (2013) se manifesta

dizendo que quando o Poder Público pretende alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, realizará um procedimento licitatório para convocar interessados para apresentar suas propostas, com o objetivo de escolher a proposta mais vantajosa. Carvalho Filho (2014, p. 238) apresenta um conceito, seguindo o mesmo entendimento, altercando que é licitação é um:

[...] procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos - a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (grifo nosso).

Conforme as preleções dos doutrinadores citados aqui, é possível entender que a licitação é um procedimento que antecede a celebração do contrato administrativo. É por meio da licitação que o Poder Público deverá escolher a empresa detentora da proposta mais vantajosa para, então, celebrar o respectivo contrato.

2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.1 CONCEITO DE CONTRATO SEGUNDO A LEI GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS 8.666/93

Haja vista que os contratos administrativos decorrem de um procedimento licitatório, sua conceituação está contida no parágrafo único do artigo 2º da Lei Geral de Licitações e Contratos nº 8.666/93, in verbis:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Nos termos legais, o contrato administrativo é um acordo firmado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e o particular. Esse acordo, portanto, acaba por gerar vínculos e obrigações recíprocas. Para Carvalho (2015, p. 525): “[...] os contratos

administrativos são manifestações de vontade entre duas pessoas ou mais visando a celebração de negócio jurídico, havendo a participação do Poder Público [...]”. (grifou nosso).

Di Pietro (2014, p. 263), traz a seguinte definição:

[...] a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (grifo do autor).

O que a autora alude, é que contrato administrativo é todo ajuste que a Administração Pública celebra, (agindo como Poder Público) seja com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a realização de fins públicos. Esse contrato será regido pelo regime jurídico de direito público. Partilhando o mesmo entendimento, Baltar Neto e Torre (2014, p. 352), também explicitam o conceito de contratos administrativos, dizendo que:

Segundo a Lei nº 8.666/93, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (grifo nosso).

O conceito trazido pelos autores, traz o mesmo entendimento dos demais doutrinadores referenciados aqui, sobre o conceito de contratos administrativos. Portanto, com base em todos os conceitos apresentados é possível compreender que sempre que a Administração Pública firmar um acordo, ou ajuste, com um ente público ou particular, com pessoa jurídica ou física, para cumprir fins públicos e, ainda, sendo esse ajuste ou acordo regido pelo Direito Público, com direitos e obrigações recíprocas, tem-se um contrato administrativo.

2.2 A FINALIDADE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Baltar Neto e Torres (2014) introduzem a discussão sobre contratos administrativos, trazendo uma abordagem esclarecedora. Os autores apontam que as demandas administrativas

exigem que a Administração realize pactos negociais com terceiros. O que os juristas acenam é que diante da necessidade de se construir prédios públicos (escolas públicas, hospitais), ou contratar serviços de vigilância, limpeza (limpeza administrativa, urbana ou hospitalar), o Poder Público terá que realizar pactos negociais com terceiros: ou seja, contratar com terceiros.

De certo para a contratação, a Administração Pública estará obrigada a realizar o procedimento licitatório. Mas o fato que os autores destacam ao dizerem que “as demandas administrativas exigem” é que todas as necessidades públicas (que são essas demandas) exigem do Poder Público a celebração de contrato com terceiros.

Diante disso, é possível concluir que os contratos administrativos são firmados com a finalidade de atender uma demanda pública que é uma necessidade coletiva, um objetivo de interesse público. Mazza (2019) afirma exatamente isso ao propor que o contrato administrativo é um ajuste que o Poder Público celebra com terceiros, e esse ajuste submete-se a um regime jurídico-administrativo para a concretização dos objetivos de interesse público.

O discurso arrazoado de Niebuhr (2011), ilustra muito bem esse objetivo inserido na dimensão dos contratos administrativos. O doutrinador insere que “[...] o desenho jurídico dado à Administração Pública centra-se em torno das especificidades relacionadas ao interesse público [...]” (NIEBUHR, p. 655, 2011). Em seguida, o jurista explica a citada afirmação ao dizer que o interesse público é inerente à função administrativa. Então o que se tem aqui, em linhas gerais de raciocínio, é o que o jurista explana com brilhantismo:

[...] todo contrato celebrado no âmbito da função administrativa deve ser qualificado como administrativo. Ou seja, se o contrato cumpre função administrativa, trata-se de contrato administrativo, mesmo porque uma das finalidades nele perseguida é a satisfação do interesse público. (grifo nosso). (NIEBUHR, 2011, p. 659).

O que o jurista explica acima é que, todo contrato que cumpre função administrativa é qualificado como contrato administrativo. Logo, por ser um contrato administrativo a sua finalidade é perseguir a satisfação do interesse público.

Assim sendo, decorrente da análise das preleções doutrinárias aqui apresentadas, restou claro que a finalidade dos contratos administrativos é o pleno atendimento e satisfação das necessidades coletivas. De outro modo não poderia ser, haja vista que finalidade maior da Administração Pública sempre será o interesse público. Por tal razão, todos os seus atos deverão ser realizados com vistas a cumprir tal finalidade. Por consequência, os contratos administrativos firmados pelo Poder Público, somente poderão ser levados a cabo, para cumprir esse objetivo que é atender o interesse público; e o interesse público sempre será atender as necessidades coletivas.

2.3 AS PRERROGATIVAS LEGAIS INERENTES AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Conforme visto anteriormente, os contratos administrativos surgem para atender ao interesse público. Isto porque, a Administração Pública deve atuar em prol dos interesses coletivos. Diante desse cenário, Niebuhr (2011) aponta que, uma vez, que a Administração Pública atua em favor dos interesses coletivos, surge entre o Poder Público e o particular uma relação vertical erigida sob a égide da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. Portanto, todo contrato administrativo será regido sob tal égide, uma vez que a supremacia do interesse público sobre o particular irá conferir ao Poder Público certas prerrogativas para a manutenção da coletividade. (NIEBUHR, 2011). Ou seja, segundo o doutrinador, o princípio da supremacia destina-se a criar ferramentas necessárias para o pleno atendimento das necessidades públicas. Essas ferramentas são chamadas de prerrogativas.

Carvalho (2015) destaca que a Administração Pública atua, nos contratos administrativos, com prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visto que busca e concretização de um fim coletivo. Ainda, sobre essas prerrogativas Niebuhr (2011, p. 659) alerta que: “outrossim, à Administração Pública não cabe dispensar integralmente as prerrogativas conferidas a ela para a proteção do interesse público”. Por assim ser, conforme apontou o doutrinador, o Poder Público é revestido de prerrogativas administrativas protetoras

do interesse público. Essas prerrogativas, tão necessárias à manutenção do interesse coletivo, estão previstas nos incisos do artigo 58 da Lei Geral de Licitações e Contratos delineou essas prerrogativas, *in verbis*:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

Da leitura do dispositivo legal reproduzido acima, pode-se destacar que a Administração Pública possui quatro prerrogativas sobre os contratos administrativos: modifica-los, unilateralmente; rescindi-los, unilateralmente; fiscalizar-lhes a execução e, por último, aplicar as sanções pela inexecução total ou parcial do ajuste. Sendo assim, percebe-se que a fiscalização dos contratos administrativos é uma das prerrogativas da Administração Pública com o objetivo inafastável de proteger o interesse público, que é o atendimento das necessidades coletivas.

3 FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 O QUE É FISCALIZAÇÃO ENQUANTO PRERROGATIVA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Ao proceder a leitura dos incisos do artigo 58 da Lei Geral de Licitações e Contratos 8.666/93, com destaque para o inciso III, é possível constatar que a fiscalização da execução dos contratos é uma das prerrogativas conferidas pela lei de licitações ao Poder Público, tal qual se viu no item anterior.

É importante, agora, entender o que é a fiscalização nos termos da 8.666/93, para que seja possível entender sua qualidade de prerrogativa. Para tanto, vale trazer as lições de Niebuhr (2011) sobre o assunto:

[...] o inciso III do artigo 58 da Lei nº 8.666/93 outorga à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos. A rigor jurídico, não se trata de mera prerrogativa, como se fosse uma espécie de faculdade. A Administração tem o poder-dever ou mesmo o dever-poder de fiscalizar a execução dos contratos. Quer-se dizer que, antes de ser uma prerrogativa, a fiscalização dos contratos administrativos é um dever, uma obrigação inescusável da Administração. (grifo nosso).

As lições do jurista são claras: a fiscalização dos contratos é um dever que a Administração Pública não pode se recusar a cumprir. Pelos dizeres do doutrinador, a lei 8.666/93 conferiu ao Poder Público a prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos, mas essa prerrogativa se manifesta como um dever inescusável. O doutrinador ressalta essa obrigatoriedade, mais adiante, ao tratar sobre o disposto no artigo 67 da 8.666/93, alertando que:

Nesse sentido, o caput do artigo 67 da Lei nº 8.666/93 é bem mais preciso ao enunciar que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração (...)”. Isto é, a fiscalização dos contratos administrativos não é um poder, uma prerrogativa ou uma faculdade; é, acima de tudo, insista-se, um dever, uma obrigação inescusável. (grifo nosso).

Como se vê, para o jurista, não resta dúvidas de que a fiscalização do contrato, mesmo se revestindo de uma prerrogativa prevista no inciso III do artigo 58 da 8.666/93, se manifesta como uma obrigação inescusável para a Administração Pública. Esse entendimento manifestado pelo doutrinador, se pauta no disposto contido no artigo 67 da Lei de Licitações, visto que o referido dispositivo determina que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada pela Administração.

Desta forma, para o autor, a fiscalização é um dever legal que deve ser cumprido pelo Poder Público. Ao analisar a manifestação do jurista, há de se concluir que seu entendimento de que a fiscalização é uma obrigação inescusável (e não apenas uma faculdade), se dá em razão de que a finalidade dos contratos administrativos é a consecução do interesse público. Portanto, é por meio dessa obrigação, desse dever que é o de fiscalizar, que restará garantido o atendimento da finalidade contratual.

3.2 OS CRITÉRIOS LEGAIS QUE DEFINEM COMO A FISCALIZAÇÃO DEVE OCORRER

A Lei Geral de Licitações e Contratos já estabeleceu a metodologia e os critérios legais que a fiscalização dos contratos administrativos deve atender. Diante disso, a fiscalização dos contratos não pode ser realizada segundo a vontade do Gestor Público. Por conseguinte, a metodologia da fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos, está delineada no artigo 67 e seu § 1º, da 8.666/93, in verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º 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.

Da leitura da norma licitatória, acima, pode-se extrair que a metodologia da fiscalização dos contratos implicará na designação de um representante da Administração Pública e, este, durante o acompanhamento e fiscalização do contrato, anotará em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato. Pereira Junior (2003, p. 684), ao explicar esse dispositivo legal, anota que:

[...] a Administração designa um representante com as atribuições de acompanhar e fiscalizar a execução através de três ordens de providências: I - anotação de todos os incidentes da prestação em registro próprio (em geral, livro de ocorrências diárias [...]); II - determinação de emenda de faltas ou defeitos de execução (que serão observados tendo por paradigma as especificações e/ou projetos constantes do ato convocatório); III - comunicação oportuna à autoridade competente dos fatos que demandarem medidas de alçada superior à do representante [...]

Veja-se, portanto, que o doutrinador detalha como deve ser essa fiscalização, nos moldes do artigo 67 da 8.666/93. Segundo o jurista, o fiscal do contrato deverá fiscalizar a execução contratual, adotando três providências: primeira, anotando todas as ocorrências verificadas na execução do contrato; segunda, determinando o saneamento das faltas ou

deficiências; terceira; comunicando à autoridade competente, os fatos que demandem alçada superior ao do fiscal.

Vale, ainda trazer, os ensinamentos que Torres (2017, p. 704) traz sobre o assunto, ao comentar o mesmo dispositivo:

[...] as contratações de serviços ou mesmo em aquisições, as anotações do fiscal sobre irregularidades cometidas devem ser registradas formalmente. O representante da Administração deve promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

O que o jurista anota acima, é que o registro das irregularidades verificadas durante a execução do contrato deve ser feito formalmente. Todas as ocorrências devem ser, formalmente, anotadas pelo fiscal do contrato, para que sejam adotadas as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

O Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão 767/2009, alerta que: “o registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário”. (grifo nosso). (BRASIL, 2010, p. 784).

Depreende-se, portanto, do que foi exposto acima, que a 8.666/93 prescreveu em seu artigo 67 e respectivo §1º, a forma a ser adotada para a fiscalização dos contratos administrativos. A forma prescrita em lei, exige a designação de um representante da Administração Pública que deverá anotar, formalmente, todas as ocorrências que verificar durante a execução do contrato. Essa forma não pode ser preterida pelo Poder Público. Ou seja, não se trata de ato discricionário. A fiscalização deve seguir o rigor previsto no artigo 67, § 1º da 8.666/93.

4 A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS E AS NECESSIDADES PÚBLICAS

Se o objetivo maior do contrato administrativo, conforme já trazido aqui, é a concretização do fim coletivo, e sendo a fiscalização uma das prerrogativas do Poder Público, fica claro o liame existente entre a fiscalização dos contratos e o atendimento das necessidades públicas.

Neste sentido, Niebuhr (2011, p. 761) destaca que a fiscalização: “trata-se de medida essencial para a consecução dos interesses públicos em relação ao gerenciamento de contratos administrativos”. (grifou-se). Significa dizer, que será por meio da fiscalização dos contratos, que restará assegurado o cumprimento fiel das cláusulas contratuais e o atendimento das necessidades públicas.

Ao retomar as lições trazidas por Niebuhr (2011, p. 659) de que: “[...] se o contrato cumpre função administrativa, trata-se de contrato administrativo, mesmo porque uma das finalidades nele perseguida é a satisfação do interesse público” (grifo nosso), é possível entender que para que o interesse público seja efetivamente satisfeito, é preciso que esse contrato seja acompanhado e fiscalizado. Quando Mazza (2019) afirmou que o contrato administrativo submete-se a um regime jurídico-administrativo para a concretização dos objetivos de interesse público, esse contrato deverá submeter-se, portanto, à fiscalização imposta por esse regime jurídico.

Ainda, vale suscitar, novamente, que Niebuhr (2011) destacou que a Administração Pública atua em favor dos interesses coletivos e, por essa razão, sua atuação está sob a égide da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. E por conta desse princípio de superioridade que surge em defesa dos interesses coletivos, ao Poder Público é conferido determinados instrumentos com o objetivo para manutenção da coletividade. (NIEBUHR, 2011). Esses instrumentos, citados pelo jurista, são as prerrogativas previstas no artigo 58 da 8.666/93. Dentre elas, destaca-se a fiscalização dos contratos. Por conseguinte, a fiscalização dos contratos é o instrumento obrigatório (considerado pela norma licitatória como prerrogativa e revestido de dever-poder inescusável), para a manutenção do atendimento das necessidades coletivas.

A linha lógica que se persegue aqui, com base no que diz os grandes juristas citados acima, é simples: se a finalidade dos contratos administrativos é a consecução dos interesses coletivos, logo, é imperativo a utilização de uma ferramenta que possa garantir que a execução desses contratos cumpra essa finalidade. Diante disso, a Supremacia do Interesse Público sobre o particular, em defesa dos interesses públicos, confere ao Poder Público, o

poder-dever de fiscalizar e acompanhar esses contratos, para garantir o pleno atendimento das necessidades públicas. E, assim, considerando esses pontos norteadores, é que se identifica o liame entre a fiscalização dos contratos administrativos e o atendimento das necessidades pública.

CONCLUSÃO

Inicialmente, é pertinente dizer que não é a pretensão trazer aqui conclusões definitivas sobre o assunto. Isto porque, o que se buscou foi suscitar uma discussão sobre a importância que a fiscalização dos contratos administrativos, abarca para si para o atendimento das necessidades coletivas. Por dessa discussão, buscou-se dar ensejo a mais estudos, novas pesquisas, novas discussões; buscou propiciar a apresentação de novas ideias sobre a temática. Sendo assim, está claro que a abordagem do tema não trouxe tópicos aprofundados; trouxe sim, tópicos essenciais ao que foi proposto na pesquisa. Significa, portanto, que tudo o que se propôs em fase de projeto, foi alcançado durante a realização deste estudo, por meio da pesquisa bibliográfica.

Conseguiu-se alcançar o objetivo geral e atender a todos os objetivos específicos. Foi possível, ainda, a confirmação das hipóteses levantadas em relação a problematização. Acima de tudo, foi possível trazer uma reflexão imprescindível acerca de um assunto que envolve o interesse de todos. Afinal, todos são usuários diretos dos serviços e obras públicas prestados pela Máquina Estatal.

O Gestor Público, como mero administrador da coisa pública, está a serviço da coletividade. Todos os cidadãos, por outro lado, dependem do pleno funcionamento da Administração Pública, em todas as suas esferas de atuação. Sejam aqueles mais abastados (que embora não dependam de escolas ou saúde pública, dependerá da Jurisdição prestada pelo Poder Judiciário; dependerá, também, das vias pavimentadas, de pontes construídas, de sua cidade estruturada, da segurança pública), sejam aqueles menos abastados, e ainda mais, aqueles economicamente vulneráveis (que representam a maioria).

Portanto, o gestor e administrador da coisa pública, em todas as suas ações, deve se prestar a atender as necessidades coletivas: é por meio desse gestor e demais servidores da Máquina Estatal, que as demandas da coletividade deverão ser atendidas, pois os mesmos deverão orquestrar esforços, estratégias, ações, tarefas e atividades, políticas públicas, para garantir a limpeza e coleta de lixo urbano; merenda escolar com qualidade; construção de escolas; construção e reformas de hospitais; construção de vias, viadutos, pontes, etc..

Entretanto, o atendimento das necessidades públicas vai depender da contratação com terceiros. Significa dizer, que o gestor público precisará firmar um contrato com um particular, para que esse particular preste os serviços de que a coletividade necessite. Logo, para a coleta de lixo urbano, muitos municípios contratam empresas especializadas nesse tipo de serviço, para prestá-lo a municipalidade; para limpeza hospitalar de unidades de saúde (em muitos Estados e municípios), o gestor público, de igual forma, dependerá de firmar um contrato com uma empresa privada especializada para a prestação desse serviço; de igual forma, se dá quando o município ou Estado depende da construção de uma obra (um viaduto, ou ponte, a reforma de um prédio público, escola ou hospital), será necessária a contratação de um particular para a realização dessa obra.

Por conseguinte, todos os contratos que a Administração Pública firma com o particular, para a prestação desses serviços que atenderá as necessidades coletivas (construção ou reforma de prédios públicos, escolas, hospitais, pontes ou viadutos; coleta de lixo urbano; limpeza hospitalar; vigilância; alimentação hospitalar; UTI aérea; dentre outros), são denominados contratos administrativos. Tais contratos são antecedidos pelo procedimento de licitação e regidos pela Lei Geral de Licitações e Contratos nº 8.666/93.

Todo esse panorama, apresentado acima, que em linhas gerais, traz uma visão sobre o atendimento das necessidades coletivas por meio da execução dos contratos administrativos firmados pela Administração Pública, fez inquirir a respeito da importância da fiscalização desses contratos para o atendimento das necessidades públicas. Para tanto, os objetivos (geral e específicos) foram delineados de modo que se buscasse, por meio do estudo bibliográfico junto aos doutrinadores da área, os dados necessários à confirmação das hipóteses levantadas.

Diante da análise crítica realizada sobre os dados levantados por meio da pesquisa bibliográfica, os objetivos perseguidos foram alcançados. Em relação ao primeiro objetivo que buscou conhecer os conceitos gerais da licitação, pode-se concluir que, de forma unânime entre os juristas, a licitação é um procedimento formal realizado pelo Poder Pública com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para firmar o respectivo contrato. Ou seja, diante de uma necessidade coletiva, a Administração Pública realizará um certame licitatório para convocar todos os interessados e, dentre eles, escolherá a proposta mais vantajosa. Em seguida, o Poder Público firmará o contrato administrativo com o detentor da proposta vencedora da licitação.

No tocante ao segundo objetivo específico, foi possível compreender que contrato administrativo é todo ajuste ou acordo que a Administração Pública firma com uma empresa pública ou privada, pessoa jurídica ou pessoa física.

Respeitante ao terceiro objetivo específico que buscou a finalidade dos contratos administrativo, restou claro que respectiva finalidade é o atendimento e satisfação das necessidades coletivas. De outro modo não poderia ocorrer, visto que a finalidade máxima da Administração Pública é o interesse público. Desta forma, a finalidade dos contratos administrativos se alinha perfeitamente a finalidade maior do Poder Público, ao passo que busca atender e satisfazer as necessidades coletivas.

O quarto objetivo que foi conferir quais são as prerrogativas dos contratos administrativos, concluiu-se o seguinte: uma vez que os contratos administrativos possui a finalidade de atender e satisfazer as necessidades públicas, o Poder Público (como parte contratual) é detentor de determinadas prerrogativas, conferidas por lei. Essas prerrogativas se manifestam como uma ferramenta necessária para garantir que as necessidades públicas sejam plenamente atendidas por meio daquele contrato. O estudo revelou, portanto, as seguintes prerrogativas que o Poder Público possui em relação aos contratos administrativos: modificar os contratos, unilateralmente; rescindi-los, unilateralmente; fiscalizar-lhes a execução e, por último, aplicar as sanções pela inexecução total ou parcial do ajuste.

O quinto objetivo que foi alcançado, buscou verificar o conceito que a norma licitatória dá à fiscalização dos contratos. Conforme, restou evidenciado, que a fiscalização dos contratos administrativos, mesmo se revestindo de uma prerrogativa prevista no inciso III do artigo 58 da 8.666/93, se manifesta como uma obrigação inescusável para a Administração Pública. Isto porque, a fiscalização tem o objetivo de garantir que a finalidade contratual seja plenamente cumprida.

Em relação ao sexto objetivo, que foi examinar a forma legal que a fiscalização dos contratos deve atender, descobriu-se por meio da pesquisa realizada, que a fiscalização dos contratos administrativos não pode ser realizada de qualquer forma. Significa que o Gestor Público não pode realizar uma fiscalização contratual na forma que bem melhor achar. A Lei 8.666/93 já definiu uma metodologia específica que deverá ser seguida para realizar a fiscalização dos contratos administrativos. A metodologia legal, está prevista no artigo 67 e seu respectivo §1º da 8.666/93. A forma prescrita em lei, exige a designação de um representante da Administração Pública que deverá anotar, formalmente, todas as ocorrências que verificar durante a execução do contrato. Essa forma não pode ser preterida pelo Poder Público. Ou seja, não se trata de ato discricionário. A fiscalização deve seguir o rigor previsto no artigo 67, § 1º da 8.666/93.

Por fim, o último objetivo específico, devidamente conquistado por meio da pesquisa que foi realizada, também, resultou na concretização do objetivo geral da pesquisa. O último objetivo se propôs a averiguar a relação existente entre a fiscalização dos contratos administrativos e o atendimento das necessidades públicas. Por meio do estudo, comprovou-se a existência do liame existente entre esses dois elementos, por meio da seguinte lógica: se a finalidade dos contratos administrativos é a consecução dos interesses coletivos, logo, é imperativo a utilização de uma ferramenta que possa garantir que a execução desses contratos cumpra essa finalidade. Diante disso, a Supremacia do Interesse Público sobre o particular, em defesa dos interesses públicos, confere ao Poder Público, o poder-dever de fiscalizar e acompanhar esses contratos, para garantir o pleno atendimento das necessidades públicas.

Em face da concretização de todos os objetivos, foi possível confirmar as hipóteses que foram levantadas. Portanto, a fiscalização dos contratos administrativos possui grande importância para o atendimento das necessidades coletivas, haja vista, que essa fiscalização irá garantir que os serviços executados por terceiros contratados pela Administração Pública, serão executados com qualidade e de forma satisfatória para atender a sociedade; a ausência de fiscalização nos termos da lei poderá resultar em serviços executados de péssima qualidade e, ainda, em onerosidade aos cofres públicos, prejudicando a população; uma fiscalização eficaz está ligada diretamente a eficiência e qualidade na execução dos serviços e por isso, a fiscalização está a serviços do interesse público.

Conclusivamente, espera-se que, por meio deste estudo, outros estudos e discussões em torno da importância da fiscalização dos contratos que o Poder Público firma para atender as necessidades coletivas, sejam realizados. Afinal, o ato de fiscalizar a execução contratual se revelou de extrema importância para todos da sociedade e sua deficiência ou ausência, implicará em prejuízos que somente os cidadãos poderão sofrer.

REFERÊNCIAS

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. Coleção sinopses para concursos. 4. ed., vol. 9., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93** e outras normas pertinentes. Organização dos textos e índices por J. U. Jacoby Fernandes. 16 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. ver., atual e ampl. Brasília. TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CARVALHO, Matheus. **Manual do direito administrativo**. 2. ed. rev., ampl e atual. Salvador: Juspudvim, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 10. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários a lei de licitações e contratos da administração Pública**. 6. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

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