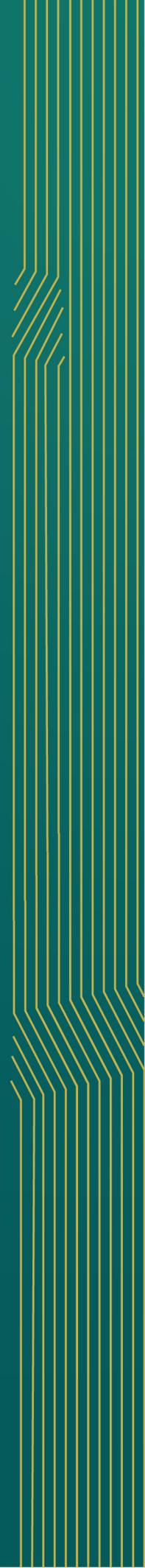




Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará
Controladoria

Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos



Cecília Cláudia Bezerra Correia Nogueira
Édipo Henrique Pessoa de Oliveira
Jacqueline Socorro Aragão Carvalho
Maria de Fátima de Castro Gino
(organizadores)

Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará

FORTALEZA, AGOSTO/2020

DESENVOLVIMENTO

Coordenação

Silvia Helena Correia Vidal

Elaboração

Cecília Cláudia Bezerra Correia Nogueira

Édipo Henrique Pessoa de Oliveira

Jacqueline Socorro Aragão Carvalho

Maria de Fátima de Castro Gino

Revisão

Heline Joyce Barbosa Monteiro

APOIO

Diretoria Administrativa e Financeira

Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade

Departamento de Administração

Comissão Permanente de Licitação

EDIÇÃO

Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará - INESP

João Milton Cunha de Miranda

Diretor Executivo do Inesp

Valquíria Moreira / Rachel Garcia

Assistência editorial

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Valdemice Costa de Sousa (Valdo)

Analista Legislativo - Designer Gráfico

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Gráfica do Inesp

Ernandes do Carmo

Orientador da Célula de

Edição e Produção Gráfica

Equipe da Gráfica do Inesp

Cleomárcio Alves (Márcio),

Francisco de Moura, Hadson França,

João Alfredo, Edson Frota, Mário Giffoni

Equipe de Revisão Auxiliar

Marluce Studart, Marta Lêda

Equipe de Produção em Braille

Aurenir Lopes, Tiago Melo Casal

Catalogado por Daniele Nascimento CRB-3/1023

M294 Manual de fiscalização e gestão de contratos / (organizadores),
Cecília Cláudia Bezerra Correia Nogueira, Édipo Henrique
Pessoa de Oliveira, Jacqueline Socorro Aragão Carvalho,
Maria de Fátima de Castro Gino. – Fortaleza: Assembleia
Legislativa do Estado do Ceará, INESP, 2020.
62p. : il.

ISBN 978-65-88252-06-2

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Contratos administrativos –
fiscalização. I. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desen-
volvimento do Estado. II. Título.

CDD 341.352

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio,
sem a prévia autorização do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp).



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Mesa Diretora 2019-2021

Presidente – Deputado José Sarto

1º Vice-Presidente – Deputado Fernando Santana

2º Vice-Presidente – Deputado Dannel Oliveira

1º Secretário – Deputado Evandro Leitão

2ª Secretária – Deputada Aderlânia Noronha

3ª Secretária – Deputada Patrícia Aguiar

4º Secretário – Deputado Leonardo Pinheiro

1º Suplente – Deputado Osmar Baquit

2º Suplente – Deputado Bruno Gonçalves

3º Suplente – Deputado Romeu Aldigueri

Sumário

Palavra do Presidente da Alece	7
Palavra do Diretor Executivo do Inesp.....	7
Apresentação.....	9
Siglas e abreviaturas.....	11
Introdução.....	13
1) Aquisição de Bens, Serviços e Obras	14
2) Princípio da Segregação de Funções	16
3) Fiscalização de Contratos	19
3.1 Designação de agentes públicos para a fiscalização de contratos.....	21
3.1.1 Impossibilidade de recusa ao exercício da função de fiscal de contratos	23
3.2 Fiscal de Contrato	24
3.2.1 Atribuições gerais dos fiscais de contratos.....	26
3.2.2 Auxílio para a fiscalização de contratos	27
3.3 Processo de fiscalização	28
3.3.1 Planejamento da fiscalização	29
3.3.2 Execução da fiscalização do contrato	31
3.3.3 Comunicação dos resultados da fiscalização e recebimento do objeto.....	33
3.4 Roteiros para a fiscalização de contratos	35
3.4.1 Contrato de compras ou locação de equipamentos	35
3.4.2 Contrato de prestação de serviço continuado ou não.....	36
3.4.3 Contratos de obras ou serviços de engenharia	38
3.5 Falhas comuns verificadas durante a execução contratual	40
4) Responsabilidades e Vedações ao Fiscal de Contratos	42
5) Gestão da Qualidade e a Avaliação de Fornecedores	45
6) Gestão de Riscos na Fiscalização de Contratos	46
7) Integridade na Fiscalização de Contratos	50
8) Gestão de Contratos Administrativos	52
Considerações finais	55
Referências.....	56
Anexos.....	59

Palavra do Presidente da Alece

A obra Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos visa amparar, teoricamente, os fiscais de contratos, indicando a metodologia ideal para o seu supervisionamento, pois, realizar uma atuação direta e lúcida, mantendo os controles acurados, conduz a uma execução segura, ao mesmo tempo em que atinge a agilidade na contratação.

Realizar um bom planejamento para as contratações, também, gera grande impacto positivo para o interesse público, ao garantir a correta aplicação dos recursos.

A Assembleia Legislativa do Estado Ceará, por meio da sua Controladoria e do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará produziu este *Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos*, a fim de tornar acessíveis a consulta e a orientação para que a execução desses contratos ocorra com qualidade e respeito à legislação vigente, evitando, portanto, danos financeiros e sociais.

Deputado Estadual José Sarto

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Palavra do Diretor Executivo do Inesp

Acatar os preceitos vigentes para fiscalizar os contratos e averiguar o seu cumprimento com vistas a garantir a qualidade da sua execução são trabalhos que impactam, diretamente, os interesses públicos.

Cabe ao Poder Público garantir que a execução do objeto de contratação seja efetivada obedecendo às normas fixadas na licitação. Daí, a importância deste Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos para o trabalho de uma Casa Legislativa.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará e do setor de Controladoria, edita este livro com a finalidade de evitar quaisquer danos aos recursos públicos e à sociedade, de um modo geral.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda

Diretor Executivo do Instituto de Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp)

Apresentação

O presente manual tem por objetivo subsidiar e orientar os fiscais de contratos em relação aos procedimentos que devem ser adotados no processo de fiscalização e acompanhamento da execução de contratos administrativos, visando o aprimoramento dos controles efetuados para assegurar que sua execução atenda às condições contratadas, garantindo maior segurança, celeridade e transparência no processo de contratação.

A fiscalização e o acompanhamento da execução de contratos são ações importantes para que se cumpra com eficácia e eficiência a aplicação de recursos públicos. Desta maneira, a Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado Ceará, no exercício de suas atribuições de Controle Interno Preventivo, confeccionou este Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos como instrumento de aperfeiçoamento e uniformização do trabalho daqueles que participam da fiscalização dos contratos firmados por esta Casa Legislativa.

De forma objetiva, são disponibilizados conceitos e procedimentos para a atuação dos fiscais de contratos, além de ações importantes para que os agentes públicos incumbidos desta importante função tenham a sua disposição um instrumento acessível e eficiente de consulta e orientação, contudo, sem a pretensão de esgotar os inúmeros aspectos técnicos, administrativos e jurídicos que envolvem as contratações no âmbito da gestão pública.

Cabe ao agente público pautar-se pelos princípios da legalidade e da eficiência, além da observância dos demais princípios que regem a atuação administrativa, de forma que a execução dos contratos ocorra com qualidade e respeito à legislação vigente.

O Manual representa um documento dinâmico, com previsão de atualizações periódicas de acordo com os avanços da legislação e dos procedimentos gerenciais aplicados, podendo sua revisão também ocorrer por propostas dos gestores, fiscais e demais interessados. Espera-se que este documento de caráter norteador e instrumental possa contribuir para a promoção de conhecimento aos gestores e servidores públicos, auxiliando no desempenho de funções de tamanha relevância para a eficiência do processo de aquisições governamentais e para a regularidade e qualidade na aplicação de recursos públicos.

Silvia Correia
Controladora

Siglas e abreviaturas

Alece – Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

CNO – Cadastro Nacional de Obras

DAF – Diretoria Administrativa e Financeira

DOE – Diário Oficial do Estado

CF – Constituição Federal

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

ISS – Imposto Sobre Serviços

PB – Projeto Básico

Sicaf – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

Introdução

Para o cumprimento do seu papel de provedor dos bens e serviços públicos demandados pela sociedade, a Administração Pública precisa realizar obras e adquirir serviços, bens e insumos, a partir da contratação de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, no intuito de atender às necessidades de bem-estar social da coletividade.

De acordo com os ditames previstos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, as aquisições realizadas pelo setor público devem ser viabilizadas por meio de prévio e regular procedimento licitatório, ressalvados os casos especificados na legislação, e também, pela celebração de contrato administrativo firmado entre o Poder Público e o fornecedor privado.

A fiscalização e o acompanhamento da execução de contratos administrativos são atividades de caráter obrigatório e legal, conforme o artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, exercidas pela Administração para controle, acompanhamento e monitoramento do cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelas partes, com vistas a assegurar a qualidade da execução do objeto contratado, o respeito às regras de ajustes e das normas vigentes.

Considerando a necessidade de distinção entre a fiscalização e a gestão de contratos administrativos, é importante ressaltar que a primeira cuida da verificação da efetiva execução do contrato firmado, visando obter a garantia da qualidade da execução do objeto pactuado em prol do interesse público, enquanto que a última trata de aspectos relacionados à manutenção formal, ao controle de prazos e ao gerenciamento administrativo e financeiro da própria relação contratual.

A obrigatoriedade constitucional e legal de exercer a fiscalização e o acompanhamento dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Público tem como objetivo principal garantir que o objeto contratado seja executado de acordo com as condições preestabelecidas na licitação e na proposta apresentada pelo licitante, sendo importante para o controle dos gastos públicos, evitando possíveis danos ao erário e à sociedade, em estrita observância ao princípio constitucional da eficiência.

1) Aquisição de Bens, Serviços e Obras

As aquisições de bens e contratações de serviços na Administração Pública devem observar o disposto na Lei nº 8.666, de 21/06/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos), a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas e princípios para licitações e dá outras providências.



O processo de contratações públicas é composto por diversos subprocessos ou etapas, tais como o planejamento da aquisição, a elaboração de termo de referência ou do projeto básico, a abertura do processo administrativo, a autorização da despesa, a reserva orçamentária, o cadastramento da solicitação de licitação, a elaboração do edital, a emissão de parecer jurídico, a realização do certame (ressalvados os casos especificados na legislação, relacionados à dispensa e inexigibilidade), entre outras, até a celebração do contrato em si, a qual possibilitará o início da sua execução.

A padronização de procedimentos pode proporcionar uma maior celeridade e segurança jurídica ao processo de aquisições, ao mesmo tempo em que tende a reduzir erros e aumentar a probabilidade de a organização estabelecer relações contratuais mais eficientes com seus fornecedores.

Na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, o documento que estabelece as competências e os procedimentos das áreas envolvidas no processo de aquisição de bens e serviços é o P.DAF-01 - Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços, o qual possui os seguintes objetivos:

- Padronizar o procedimento de aquisição de bens e serviços por meio de licitações, dispensas, inexigibilidades e adesões às atas de registro de preços, visando à regularidade, celeridade e qualidade do processo administrativo.
- Contemplar e definir os conceitos necessários para o entendimento completo do procedimento, apresentando as competências dos gestores e dos órgãos envolvidos na aquisição de bens

e serviços, para que estes adquiram ciência do seu papel no decorrer do processo.

- Abordar os procedimentos a serem seguidos a partir da discriminação pontual das atividades inerentes à cada órgão integrante desta Casa Legislativa durante as etapas do processo licitatório, inclusive quando este for inexigível ou dispensável, incluindo a organização das atividades em fluxogramas a fim de facilitar a sua compreensão.
- Elucidar a Legislação utilizada para fundamentar as técnicas e as rotinas propostas, bem como disponibilizar anexos com os modelos dos documentos a serem utilizados.

A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato são atividades de competência do servidor especialmente designado para tal, com a finalidade de garantir que o bem, serviço ou obra esteja de acordo com as especificações e condições pactuadas no contrato e nos documentos que sustentaram o processo de contratação.



2) Princípio da Segregação de Funções



É comum a existência de casos nos quais se atribuem as atividades afetas à gestão de contratos aos agentes designados à própria fiscalização. O art. 67 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que:



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.

De acordo com Meirelles (2016), o acompanhamento da execução de contratos administrativos compreende as atividades de orientação, fiscalização, interdição, intervenção e aplicação de penalidades (sanção) previstas nos termos contratuais.



Sobre o tema, Alves (2011) esclarece que não se deve confundir gestão com fiscalização de contrato, pois a primeira se refere ao serviço geral de gerenciamento de todos os contratos, já a segunda é pontual:



Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato. (ALVES, 2011, p. 65).

Considerando os fundamentos que devem nortear as rotinas administrativas relativas à execução das despesas públicas, é possível verificar que a segregação de funções se configura como um dos princípios basilares do controle interno. De acordo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001), na aplicação da segregação de funções:



A estrutura das unidades / entidades deve prever a separação entre as funções de autorização / aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Apesar de a Lei nº 8.666/1993 não fazer distinção clara e explícita entre a figura do gestor e do fiscal do contrato, é possível observar orientações do Tribunal de Contas da União nesse sentido:



(...) Em observância ao princípio da segregação de funções, as atividades de gestor e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa e evitar a nomeação de pessoas que compuseram a comissão de licitação como fiscais de contratos. Acórdão nº 2.455/2003/TCU Primeira Câmara.

9.1.2. [...] recomenda que se designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade. (Acórdão nº 1.094/2013/TCU Plenário).

Ainda sobre o tema, Furtado (2009) esclarece:



Igualmente relevante observar que a figura do fiscal do contrato não deve ser confundida com a do gestor do contrato. Não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possa ser considerada ilegal, ela deve ser evitada. (FURTADO, 2009, p. 553).

Em uma situação ideal, as atribuições e competências de gestão e de fiscalização não devem recair sobre uma mesma área e/ou indivíduo, pois são funções distintas e direcionadas a áreas/agentes específicos, sendo recomendável que, sempre que a estrutura organizacional e funcional dos órgãos/entidades da Administração Pública possibilitar, haja a segregação das tarefas, evitando a realização dessas atividades por um mesmo responsável.

Considerando as diretrizes contidas no art. 40, § 3º da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que 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, as atividades de gestão e de fiscalização da execução de contratos administrativos devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, sendo assegurada a distinção entre elas para que, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas a cada uma dessas funções.

No âmbito da Alece, conforme previsto neste Manual, considera-se:

- **Fiscal de contrato:** servidor formalmente designado para exercer as atividades de fiscalização e acompanhamento de contratos;
- **Gestão de contratos:** atividade exercida pela Administração visando o controle e o gerenciamento de todos os Contratos celebrados durante a sua execução.



3) Fiscalização de Contratos

A fiscalização de contratos administrativos é atividade exercida de modo sistemático pelo Contratante e seus responsáveis devidamente designados, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. A função é desempenhada por titular da diretoria, órgão, departamento ou unidade administrativa responsável pela demanda, ou cujas atribuições da sua área de atuação estejam mais diretamente relacionadas ao objeto contratado.



A necessidade de fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos administrativos celebrados pela Administração Pública constam de maneira implícita no regramento constitucional (art. 37, inciso XXI, CF/88), para garantir que o objeto contratado seja executado de acordo com as condições estabelecidas na licitação e na proposta apresentada pelo licitante, de maneira

que o Poder Público não venha a pagar por um serviço ou obra que não esteja em conformidade com as condições pactuadas.

A Lei nº 8.666/1993 regulamenta o dispositivo constitucional supramencionado, instituindo normas gerais para licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com o art. 3º da referida lei, a licitação destina-se a garantir:



Art. 3º (...) a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Contudo, apenas a seleção da proposta mais vantajosa em si não garante o alcance dos resultados esperados, pois uma execução contratual deficiente pode gerar atrasos e prejuízos financeiros para a Administração Pública. A falta de controle durante a execução contratual, a ineficiência, o desperdício e eventuais desvios podem ser evidências de ausência de fiscalização dos contratos administrativos.

No âmbito da execução dos contratos administrativos, a prerrogativa de fiscalização é conferida à Administração pelo inciso III do art. 58 da Lei nº 8.666/93:



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

(...)

III - fiscalizar-lhes a execução;

No intuito de reduzir os riscos de recebimento de objeto em qualidade ou quantidade inferior ao que foi contratado, e em observância ao princípio constitucional da eficiência, o art. 67 da Lei 8.666/1993 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.

Considerando a exigência constitucional de implantação de Sistema de Controle Interno em todos os níveis da Administração Pública, com atuação essencialmente preventiva e controles executados pelos agentes públicos que atuam nos seus respectivos processos de trabalho, o modelo de governança da Alece está estruturado conforme a seguir:



É possível verificar que a fiscalização da execução de contratos administrativos encontra-se inserida no rol das atividades de controle interno, tendo papel de extrema relevância para uma melhor utilização dos recursos públicos em defesa do interesse público e da prestação de serviços de maior qualidade para a sociedade.

Para tanto, visando a qualidade na entrega do objeto contratado, compete aos gestores dos órgãos assegurar o suporte necessário aos fiscais de contratos, no sentido de validar o cumprimento de prazos, especificações, quantidade, dentre outros requisitos estabelecidos.

3.1 Designação de agentes públicos para a fiscalização de contratos



Para a indicação do fiscal do contrato devem ser considerados aspectos relacionados à compatibilidade com as atribuições do cargo exercido, à complexidade da fiscalização, ao quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades, conforme orientações previstas no art. 41, § 2º da Instrução Normativa nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A designação do fiscal na Alece se dá pelo Diretor-Geral (ordenador de despesas) por meio de Portaria, sendo recomendada a adoção dos seguintes cuidados quando da designação:

- Publicação no Diário Oficial do Estado (DOE) da Portaria de designação do fiscal, definindo expressamente as suas atribuições;
- Designação de fiscais específicos para cada contrato;
- Designação de um fiscal titular e um fiscal substituto que assumirá a fiscalização nas ausências ou impedimentos do fiscal titular;
- Os fiscais devem ser formalmente cientificados, preferencialmente com aposição de ciência em documento a ser posteriormente juntado aos autos;
- Os documentos pertinentes ao objeto contratado devem ser disponibilizados ao fiscal designado.

Ainda sobre os aspectos relacionados à designação de fiscais de contratos, é válido observar as seguintes orientações oriundas de acórdãos do Tribunal de Contas da União:



Providenciar portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidades, de acordo com o estabelecido pela Lei nº 8.666/1993 em seu art. 67. (Acórdão nº 1.094/2013/TCU/Plenário).

Considerar as atividades diárias desenvolvidas pelo servidor designado fiscal do contrato. (Acórdão nº 2.065/2013/TCU/Plenário)

Considerar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor designado, com vistas a garantir efetiva fiscalização contratual e a mitigar riscos dessa atividade. (Acórdãos nºs 2.832/2011 e 2.072/2013/TCU/Plenário).

Designar fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade. (Acórdão nº 1.094/2013/TCU/Plenário).

Orientar os fiscais de contrato a documentar todos os eventos em processo específico de fiscalização, incluindo toda a documentação fornecida pela empresa, de modo a registrar o histórico do contrato e viabilizar o rastreamento de eventos, responder a questionamentos feitos em auditorias, aplicar penalidades, bem como servir de base para processos de contratações futuras. (Acórdão nº 1.094/2013/TCU/Plenário).

Além da designação de titulares para as funções de fiscalização e acompanhamento da execução de contratos, é importante também a escolha de eventuais substitutos/suplentes, tendo em vista a possibilidade de ausência/afastamento do titular por diversos motivos, sendo válido observar o seguinte julgado do TCU:



Ora, uma mesma pessoa não consegue ser responsável pela atividade de fiscalização durante todo o período da execução contratual, pois goza férias, está sujeita a uma série de intercorrências (doenças, consultas médicas de rotina, treinamentos, convocações judiciais etc.), faz jus a licenças (capacitação etc.) entre outros afastamentos. É bastante improvável um único servidor fiscalizar a execução do objeto contratual, do início ao fim, sem se ausentar, sem mencionar que um mesmo servidor fiscaliza diversos contratos (...).

9.2. determinar ao (...) que:

(...)

9.2.11. em atenção ao art. 67 da Lei 8.666/1993, implante controles no Siac com vistas a assegurar que:

9.2.11.1. os dados de fiscais titular e substituto constantes do sistema reflitam as designações formais via portaria;

9.2.11.2. o fiscal substituto cadastrado seja diferente do fiscal titular". [Acórdão 2.831/2011 – TCU – Plenário].

Dessa forma, considerando os ensinamentos do Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos, do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT, 2015), tendo em vista a necessidade da manutenção e continuidade dos serviços de fiscalização e acompanhamento dos contratos, sob pena de acarretar prejuízos à Administração e ao interesse público, é prudente que a portaria de designação dos titulares também designe os seus respectivos suplentes.

O servidor que assumir a função em virtude do afastamento do titular deve tomar ciência dos termos do contrato e ficar responsável por todas as atribuições vinculadas à fiscalização contratual, incluindo questões relativas à documentação e registros contratuais.

3.1.1 Impossibilidade de recusa ao exercício da função de fiscal de contratos

O servidor designado deve estar ciente da acumulação de suas tarefas normais do cargo que ocupa na Administração Pública com as de fiscal de contrato, sob pena de não o fazendo cometer insubordinação.

O exercício do poder hierárquico pela Administração lhe confere a prerrogativa de dar ordens aos servidores que lhe são subordinados, o que implica no dever de obediência para estes agentes públicos, salvo para as ordens manifestamente ilegais. De acordo com os incisos I a III do art. 191 da Lei Estadual nº 9.826/1974 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará), são deveres gerais do funcionário:



Art. 191 (...)

I - Lealdade e respeito às instituições constitucionais e administrativas a que servir;

II - Observância das normas constitucionais, legais e regulamentares;

III - Obediência às ordens de seus superiores hierárquicos.

Quanto à impossibilidade de recusa para o exercício da fiscalização contratual, é válido observar o seguinte julgado do TCU:



O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. [Relatório, Acórdão TCU 2917/2010 – P – Min. Valmir Campelo].

Considerando as orientações do Manual de Gestão de Contratos, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2013), por se tratar de encargo associado, por força de lei, ao exercício de cargos públicos, não é lícito ao servidor recusar imotivadamente a designação para a função de fiscal de contrato, sob pena de caracterização de descumprimento de ordem superior e de inobservância de dever funcional. Caso não possua experiência, qualificação e conhecimento específico acerca do exercício da fiscalização, deverá requerer da Administração o investimento necessário em sua capacitação para o pleno exercício da função.

De acordo com Costa (2013), o que pode existir é a recusa motivada por impedimento, quando o servidor designado tiver alguma relação de parentesco, for cônjuge ou companheiro do contratado, ou não detiver conhecimento técnico que possibilite a fiscalização do contrato.

Quando o objeto contratual exigir habilitação legal e técnica, o fiscal designado deverá tê-la, devendo, no caso de não a possuir, comunicar formalmente aos seus superiores.

3.2 Fiscal de Contrato



O fiscal do contrato é o representante da Administração designado por meio de portaria para fiscalizar a execução do contrato, isto é, será uma pessoa especialmente designada para cuidar da rotina *in loco* de cada contrato, aferir e atestar se a execução do objeto contratado foi realizada em conformidade com o que foi pactuado, devendo agir de forma preventiva para buscar os resultados esperados pela Administração.

A Lei nº 8.666/1993 não menciona que a fiscalização esteja a cargo de um setor ou um departamento, mas sim de um representante, conforme manifestação do TCU sobre o tema:



Mantenha representante, pertencente a seus quadros próprios de pessoal, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93. [Acórdão 690/2005 – TCU - Plenário].

Dessa forma, o fiscal de contratos administrativos deve ser um servidor público, investido em um cargo público, podendo ser efetivo, comissionado ou, em entidades que a legislação permita, empregado público.

A referida Lei também não faz referência expressa ao perfil do Fiscal de Contratos, todavia, em face da relevância do encargo, é importante que o servidor:

- possua boa reputação ético-profissional;
- possua conhecimentos específicos e técnicos sobre o objeto a ser fiscalizado;
- pautar sua atuação em observância à legalidade e à moralidade administrativa;
- atue de forma clara, justa e com zelo e cuidado na manutenção do patrimônio público;
- tenha segurança em sua atuação;
- seja proativo, antecipando-se aos problemas na busca das melhores soluções, tendo em vista o interesse público;
- aja diligentemente quanto ao cumprimento das obrigações impostas às partes;
- não seja membro de comissão de licitação, pregoeiro ou de sua equipe de apoio;
- preferencialmente, não esteja respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- preferencialmente, não possua em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo;
- preferencialmente, não tenha sido responsabilizado por irregularidades junto aos Tribunal de Contas do Estado (TCE) e da União (TCU).

3.2.1 Atribuições gerais dos fiscais de contratos

Os fiscais de contratos devem zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos fornecidos, bem como dos serviços prestados à Administração. A Lei nº 8.666/93 faz referência às atividades de fiscalização indicando algumas das principais atribuições do Fiscal de Contratos, de acordo com os parágrafos 1º e 2º do art. 67:



Art. 67 (...)

§ 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.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Os fiscais devem estabelecer as formas de acompanhamento do contrato e estabelecer com o preposto (responsável) da contratada, procedimentos de fiscalização que facilitem o desempenho das suas funções. De modo geral, compete aos fiscais de contratos:

- conhecer detalhadamente o contrato, as cláusulas estabelecidas e todas as condições de contratação, sanando qualquer dúvida com os demais setores responsáveis pela contratação para o fiel cumprimento do contrato;
- fiscalizar o cumprimento das regras previstas no instrumento contratual pela contratada, buscando o alcance dos resultados esperados no ajuste;
- fiscalizar as medições dos serviços efetivamente realizados dos cronogramas de obras e dos fornecimentos atendidos;
- registrar todas as ocorrências relativas à execução do contrato;
- informar e solicitar providências cabíveis à autoridade competente sobre irregularidades detectadas e registradas durante a execução do contrato;
- indicar as eventuais glosas das faturas de medição por serviços, obras ou produtos mal executados ou não executados;

- receber, atestar e encaminhar as Faturas/Notas Fiscais ao Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade da Alece, observando se a fatura apresentada pela contratada refere-se ao serviço que foi autorizado e efetivamente prestado no período e se atendeu às condições contratadas;
- comunicar com antecedência razoável junto a autoridade competente a necessidade de abertura de nova licitação, antes de findo o estoque de bens e/ou a prestação de serviços;
- prestar as informações sobre o cumprimento integral das obrigações contratuais com vistas à expedição dos atestados de capacidade técnica solicitados pela contratada.

3.2.2 Auxílio para a fiscalização de contratos

O agente público designado para a fiscalização e o acompanhamento do contrato pode contar com o apoio de auxiliares para ajudá-lo no exercício das suas funções quando constatar a impossibilidade, de sozinho, executar as funções a ele designadas.

De acordo com a Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que 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, o auxílio pode se dar por meio de fiscalização técnica, administrativa, setorial e por consulta ao próprio público usuário, conforme o caso.

A fiscalização técnica tem 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 pelo público usuário.

A 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.

A 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.

A fiscalização pelo público usuário é o acompanhamento por meio de pesquisas de satisfação junto ao usuário, ou por canais de comunicação para recebimento de reclamações e sugestões, 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 qualitativa do objeto.



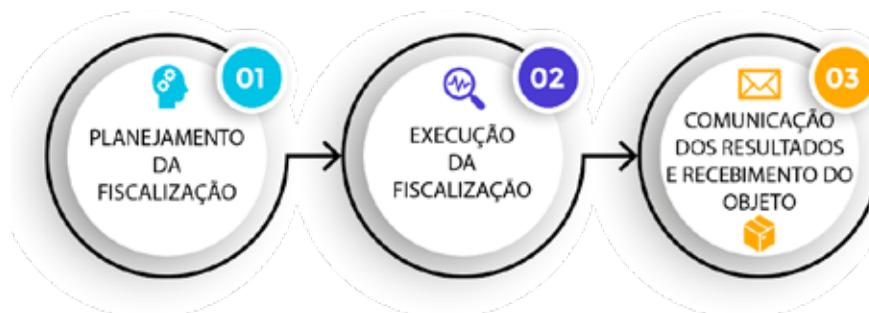
3.3 Processo de fiscalização



A Lei nº 8.666/1993, em seu caráter de norma geral, não detalha as etapas do processo de fiscalização contratual, o que torna importante o estabelecimento de normas específicas pelos órgãos de Administração Pública para que orientações sobre procedimentos sejam disciplinadas e padronizadas para minimizar riscos durante a execução contratual.

Considerando os preceitos do Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos, do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT, 2015), para fins de organização procedimental, o processo de fiscalização da execução dos contratos administrativos pode ser dividido em 03 (três) etapas: Planejamento da fiscalização; Execução da fiscalização

do contrato; Comunicação dos resultados da fiscalização e recebimento do objeto.



3.3.1 Planejamento da fiscalização

O planejamento da fiscalização envolve providências iniciais que o fiscal deve adotar, a exemplo da leitura atenta e integral do contrato e dos seus aditivos, para conhecer e observar, dentre outros, os seguintes aspectos:

- a especificação do objeto;
- a metodologia de execução do objeto;
- a vigência contratual;
- o valor total do contrato e dos itens e suas quantidades;
- a forma e os prazos para fornecimento de materiais ou execução dos serviços;
- as quantidades definidas;
- o quantitativo e a qualificação dos funcionários que prestarão o serviço, se houver;
- o cronograma de serviços;
- as obrigações da contratante e da contratada;
- as condições de pagamento;
- as condições de habilitação da contratada;
- as sanções administrativas.

Para fins de organização documental, convém que o fiscal mantenha em pastas específicas cópia dos documentos abaixo identificados para o seu controle e para dirimir eventuais dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada:

- Publicação da portaria de designação dos Fiscais do Contrato e de seus substitutos;
- Contrato e todos os aditivos (se existentes);
- Publicação do extrato do contrato;
- Edital da licitação/pregão, quando for o caso;
- Projeto básico (PB) ou termo de referência (TR);
- Proposta da contratada e planilhas de formação de custos;
- Carta de preposto, indicando o representante da contratada;
- Comunicações realizadas com o preposto (registros de ocorrências, notificações, não conformidades, etc.);
- Relação do pessoal que irá executar o serviço e a respectiva comprovação da regularidade da documentação apresentada;
- Relação de materiais, máquinas e equipamentos necessários à execução contratual.

Antes de iniciar a execução da fiscalização, recomenda-se que o fiscal do contrato conheça os aspectos formais e materiais que devem ser verificados durante a execução do contrato e defina a metodologia e os procedimentos de verificação que serão aplicados, tais como:

- a) os agentes do órgão/entidade que participarão no auxílio às ações de fiscalização e acompanhamento do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles;
- b) a forma de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato;
- c) calendário de reuniões periódicas do fiscal com os demais envolvidos na execução contratual (prepostos, demandantes, etc.);
- d) método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues, com observância às especificações técnicas e às propostas do contratado;
- e) definição do procedimento de verificação do cumprimento da obrigação do contratado de manter todas as condições de habilitação durante a execução do contrato;
- f) sanções, glosas e rescisão contratual, assim como dos respectivos procedimentos administrativos a serem instaurados para a aplicação dessas penalidades;

- g) definição de verificações a serem aplicadas às atividades de medição, alerta, recebimento provisório e recebimento definitivo do objeto.

É recomendado que o fiscal promova uma reunião inicial com a participação do preposto, sendo indicado, também, convidar outros atores envolvidos na contratação, como um representante do órgão demandante e eventualmente das áreas de suporte à gestão de contratos, no intuito de explicar a metodologia e as etapas de fiscalização, as formas de comunicação entre as partes interessadas, e demais informações úteis ao processo de fiscalização, as quais devem ser registradas em ata de reunião.

3.3.2 Execução da fiscalização do contrato

Nesta etapa o fiscal deve acompanhar *in loco* a execução do objeto do contrato, considerando atividades formais e materiais. A atuação fiscal de contratos na verificação de formalidades procedimentais proporciona uma margem de segurança jurídica e administrativa ao acompanhamento contratual, colaborando, dessa maneira, para o pleno desenvolvimento de sua tarefa ao longo da execução do objeto.

São exemplos de procedimentos de fiscalização de natureza formal:

- Aplicação de *checklists* (Ex.: conferência dos documentos exigidos para liquidação da despesa);
- Análise formal de documentos fiscais (Ex.: validade do documento fiscal, dados do contratante e dados do contratado);
- Análise da compatibilidade do objeto faturado nos documentos fiscais com as informações do contrato e do relatório de medição (Ex.: descrição do objeto, preços unitários, preço total e quantidade faturada);
- Conferência das condições de habilitação da contratada (Ex.: regularidade jurídica, fiscal e trabalhista);
- Verificação do cumprimento formal de obrigações sanitárias e ambientais (Ex.: alvarás, licenças, etc.);
- Conferência do cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada em relação aos contratos com interposição de mão de obra.

São exemplos de procedimentos de fiscalização de natureza material:

- Conhecer a descrição dos bens, serviços e obras a serem executados (prazos, locais, materiais a serem empregados);
- Zelar pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados;
- Acompanhar a execução dos serviços e obras, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, e se as quantidades desses insumos são suficientes para que seja mantida a qualidade do serviço ou da obra;
- Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
- Registrar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou defeitos observados;
- Solicitar, quando for o caso, que os serviços e obras sejam refeitos no caso de apresentarem inadequações ou vícios;
- Estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão dos serviços e obras, ou em relação a terceiros;
- Sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;
- Comunicar à autoridade superior eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto;
- Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços e obras nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais;
- Realizar visitas ou inspeções periódicas nos locais onde o contrato está sendo executado, a fim de constatar a regular execução do contrato ou não;
- Realizar a medição dos serviços efetivamente executados, de acordo com a descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato, emitindo atestados de avaliação dos serviços prestados;
- Receber os bens adquiridos e promover a conferência com as especificações e condições constantes do contrato e da nota fiscal (quantidade, marca, especificações técnicas, requisitos de qualidade, preço, etc.).

O fiscal deve realizar a verificação do objeto no tocante à quantidade e à qualidade para a constatação da execução do contrato. É de sua responsabilidade o atesto em notas fiscais, que somente deve ser realizado mediante conferência e comprovação da regularidade dos materiais recebidos, bem como o acompanhamento dos prazos de execução e de entrega de material conforme dispõe o contrato.

3.3.3 Comunicação dos resultados da fiscalização e recebimento do objeto

Considerando o disposto no §1º do art. 67, da Lei nº 8.666/1993, quanto ao registro das ocorrências relacionadas com a execução do contrato, a atuação do fiscal de contratos deve se pautar pelo formalismo, ou seja, todos os eventos ocorridos e pertinentes à execução do contrato devem ser devidamente anotados, registrados, formalizados, documentados e encaminhados à regularização, se necessário. Dessa forma, o fiscal tem a sua disposição os seguintes formulários:

- **Registro de Ocorrência (Anexo I):** para registrar todas as ocorrências observadas pela fiscalização relativas à execução do contrato;
- **Registro de Não Conformidade (Anexo II):** em caso de identificação de não conformidade no recebimento provisório (verificação com as especificações) do objeto.

As anotações em registros próprios servem, também, para sustentar possíveis determinações que o fiscal de contratos administrativos tem o poder-dever de realizar diretamente ao preposto do contratado, sempre que observar a ocorrência de faltas ou defeitos na execução da avença, visando ao pronto e célere saneamento das irregularidades e consequente restauração da normalidade na relação contratual.

Concluída a execução do contrato, seja parcial ou integralmente, o fiscal deve comunicar às autoridades ou setores competentes se o contrato foi ou não executado de forma regular, indicando, se for o caso, as falhas e/ou vícios encontrados. Esta etapa do processo está interrelacionada com o recebimento do objeto, de forma que o resultado da fiscalização do contrato subsidia a atividade de recebimento do objeto contratado.

A atividade de recebimento é condição prévia e essencial ao pagamento dos serviços, pois representa a confirmação da Alece de que o objeto do contrato foi integralmente executado. O recebimento do objeto será realizado provisoriamente e definitivamente, de acordo com o tipo de Contrato, observadas às regras previstas no edital e às diretrizes contidas nos arts. 73 e 74, da Lei nº 8.666/1993, conforme tabela resumo a seguir:

Tabela resumo dos procedimentos para recebimento do objeto

SITUAÇÃO	PREVISÃO NA LEI Nº 8.666/93	TIPO DE RECEBIMENTO	DOCUMENTO	RESPONSÁVEL PELO RECEBIMENTO
Recebimento de materiais de valor superior a R\$ 176.000,00.	§ 8º do art. 15	Definitivo (1)	Termo circunstanciado ou recibo (2)	Comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.
Obras e serviços de engenharia acima do valor de R\$ 176.000,00, ou mesmo abaixo, mas compostos de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitas à verificação de funcionamento e produtividade.	"a" do inciso I do art. 73	Provisório	Termo circunstanciado	O fiscal do contrato.
	"b" do inciso I do art. 73	Definitivo	Termo circunstanciado	Servidor ou comissão designada.
Nos casos de compras ou de locação de equipamentos.	"a" do inciso II do art. 73	Provisório	Termo circunstanciado ou recibo	O fiscal do contrato. (3)
	"b" do inciso II do art. 73	Definitivo	Termo circunstanciado ou recibo	Servidor ou comissão designada. (3)
Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto (valor superior a R\$ 82.500.000,00)	§ 1º do art. 73 c/c inciso V do art. 6º	Provisório	Termo circunstanciado	O fiscal do contrato. (3)
		Definitivo	Termo circunstanciado	Servidor ou comissão designada. (3)
- Gêneros alimentícios. - Serviços profissionais. - Obras e serviços de engenharia até R\$ 176.000,00, sem a inclusão de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.	Incisos I, II e III do artigo 74 e seu parágrafo único	Definitivo	Recibo	Servidor ou comissão designada. (4)
Recebimento de materiais ou serviços comuns de valor até R\$ 176.000,00.	Sem previsão legal (por exclusão).	Definitivo	Recibo	Servidor ou comissão designada. (4)

Quadro adaptado da Aula VII do Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos do TCE do Mato Grosso.

- (1) Nessa situação, a Lei nº 8.666/93 não indica o tipo de recebimento. Como se trata de materiais, o recebimento é menos complexo, não havendo prejuízos em se dispensar o recebimento provisório;
- (2) A Lei nº 8.666/93 não estabelece o documento para comprovação da entrega do objeto. Nesse caso, pode ser por termo ou recibo, conforme o estabelecido pela Administração;
- (3) Nessa situação, a Lei nº 8.666/93 não prescreve quem seria o responsável pelo recebimento. Por analogia, aplicam-se os mesmos responsáveis para o recebimento de obras e serviços de engenharia, considerando a complexidade e o vulto das hipóteses;
- (4) Para essas hipóteses, a Lei nº 8.666/93 não prevê responsáveis específicos, por isso, o recebimento poderá ser realizado por servidor ou a comissão designada, nos termos definidos pela Administração.

Antes de efetuar o recebimento provisório, ou definitivo, do objeto contratado, é necessário que haja a verificação de que houve realmente a execução regular e que seja feita a conferência da entrega do que foi contratado, observado o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:



Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

É importante que não se aprovem documentos comprobatórios da execução contratual sem a verificação dos requisitos pactuados, sendo necessário que a área responsável pelo recebimento do objeto tenha ciência dos resultados da fiscalização da execução do contrato.

3.4 Roteiros para a fiscalização de contratos



Considerando que o dever de fiscalizar incide sobre qualquer tipo de contrato, a forma de fiscalização pode variar conforme as peculiaridades de cada ajuste. A seguir, são apresentados roteiros adaptados do Guia útil para Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos, da Universidade Estadual Paulista (Unesp, 2011), que podem ser seguidos de acordo com o tipo de contrato:

3.4.1 Contrato de compras ou locação de equipamentos

- I Juntar aos autos toda documentação necessária e relativa à fiscalização e ao acompanhamento da execução contratual, arquivando, por cópia, a que se fizer necessária;
- II Receber a fatura de cobrança, conferindo:
 - a) se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas;

- b) se o valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi fornecido/contratado;
 - c) se a Nota Fiscal/Fatura tem validade e se está corretamente preenchida;
 - d) se o material entregue constitui o mesmo material contratado e especificado na nota fiscal.
- III** Averiguar as entradas das Notas Fiscais junto ao setor de almoxarifado;
- IV** Atestar o recebimento dos bens, observando o que dispõe o contrato (no recebimento provisório deve ser fiscalizado o atendimento às condições estabelecidas no edital/proposta/contrato ou instrumento hábil e determinado o prazo para atendimento de condições descumpridas, se houver):
- Receber provisoriamente o objeto para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação. Em caso de não conformidade, preencher o documento - Registro de Não Conformidade, Anexo II;
 - Receber definitivamente o objeto após a verificação da qualidade e da quantidade do material e consequente aceitação, observado o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93;
- V** Encaminhar Nota Fiscal/Fatura devidamente atestada ao setor financeiro para pagamento (no caso de dúvida quanto ao atesto, deve-se buscar auxílio dos setores solicitantes e competentes para que se efetue corretamente a atestação);
- VI** Notificar por escrito o atraso na entrega dos bens, ou o descumprimento de quaisquer cláusulas contratuais, ao setor competente para aplicação das sanções cabíveis;
- VII** Manter contato com o preposto/representante da contratada para garantir o cumprimento integral do contrato.

3.4.2 Contrato de prestação de serviço continuado ou não

- I** Juntar aos autos toda documentação necessária e relativa à fiscalização e ao acompanhamento da execução contratual, arquivando, por cópia, a que se fizer necessária;
- II** Acompanhar a execução dos serviços, tendo como base os direcionamentos registrados no contrato, exercendo controle sobre o cronograma de execução dos serviços;

- III** Receber a fatura de cobrança, conferindo:
- a) se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas;
 - b) se o valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi efetuado;
 - c) se a Nota Fiscal tem validade e se está corretamente preenchida;
 - d) se está acompanhada das guias de quitação ou certidões negativas de débitos trabalhistas, conforme determinação do contrato, atentando para as datas de recolhimento/retenção de tributos (ISS, INSS, etc.);
- IV** Atestar a prestação do serviço efetivamente realizado, observando inclusive o cumprimento das obrigações acessórias:
- No recebimento do objeto, atestar as notas / faturas, verificar a necessidade do registro de pendências se houver e solicitar providências cabíveis pelo descumprimento das obrigações assumidas.
 - Receber provisoriamente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado. Em caso de não conformidade, preencher o documento - Registro de Não Conformidade, Anexo II.
 - Receber definitivamente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes (contratante/contratado), após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93.
- V** Encaminhar Nota Fiscal/Fatura devidamente atestada ao setor financeiro para pagamento (no caso de dúvida quanto ao atesto, deve-se buscar auxílio dos setores solicitantes e competentes para que se efetue corretamente a atestação);
- VI** Notificar por escrito o atraso na entrega/realização dos serviços, ou o descumprimento de quaisquer cláusulas contratuais, ao setor competente para aplicação das sanções cabíveis;
- VII** Manter contato com o preposto/representante da contratada para garantir o cumprimento integral do contrato.

Para os serviços continuados o prazo contratual para a prestação de serviços contínuos pode ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, a fim de que se possa obter preços e condições mais vantajosos para a Administração.

O agente responsável pela fiscalização e pelo acompanhamento da execução do contrato deve avaliar se há o interesse na prorrogação dos contratos que estão sob sua responsabilidade, apresentando suas razões, a partir de verificação de desempenho da contratada e do levantamento de informações quanto aos aspectos técnicos que comprovem a existência de condições de manter o contrato.

3.4.3 Contratos de obras ou serviços de engenharia

- I** Juntar aos autos toda documentação necessária e relativa à fiscalização e ao acompanhamento da execução contratual, arquivando, por cópia, a que se fizer necessária;
- II** Estabelecer cronograma de visitação ao canteiro de obras com periodicidade entre 15 e 30 dias;
- III** Durante a visitação às obras, percorrer as instalações, tendo em mãos cópias dos projetos, especificações, contrato e bloco de anotações para posterior preenchimento do diário de obras;
- IV** A cada visita, a equipe de fiscalização deverá observar, além da qualidade dos serviços executados, o contingente de trabalhadores, a disponibilidade de material e equipamentos, a sequência correta das etapas, o cumprimento do cronograma e a obediência às orientações anotadas no diário de obras;
- V** Acompanhar a execução dos serviços, tendo como base os direcionamentos registrados no contrato, exercendo controle sobre o cronograma físico-financeiro dos serviços a serem realizados e verificando a partir de critérios técnicos, a conformidade da obra com o objeto contratado e a obediência às demais normas do ajuste, especialmente relacionadas à subcontratação e a manutenção das condições técnicas;
- VI** Receber a cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) a ser enviada pela contratada, conforme determinação contratual;
- VII** Receber a fatura de cobrança, conferindo:
 - a) se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas;
 - b) se o valor cobrado corresponde exatamente à medição dos serviços pactuados;
 - c) se a Nota Fiscal tem validade e se está corretamente preenchida; e

d) se está acompanhada das guias de quitação ou certidões negativas de débitos trabalhistas, conforme determinação contratual, atentando para as datas de recolhimento/retenção de tributos (ISS, INSS, etc.);

- VIII** Acompanhar a elaboração e a entrega do “*as built*” (como construído) da obra/reforma, para subsidiar futuras intervenções relacionadas a manutenção ou reformas;
- IX** O recebimento deve ser precedido de notificação da empresa contratada para avaliação dos serviços executados e conferência do cumprimento de todas as cláusulas contratuais. A existência de pendência determinará a emissão de Termo de Recebimento Provisório e o estabelecimento de prazo para sua eliminação e posterior emissão de Termo de Recebimento Definitivo para encerramento do contrato e devolução da garantia contratual, quando for o caso;
- Receber provisoriamente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes (contratante/contratado), em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado. Em caso de não conformidade, preencher o documento - Registro de Não Conformidade, Anexo II.
 - Receber definitivamente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes (contratante/contratado) após o decurso do prazo de observação definido no edital, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93.
- X** Confirmar as medições e atestar a execução do(a) serviço/obra (o Fiscal de Contratos deve realizar as medições juntamente com a equipe designada para esse fim e a contratada, e somente liberar para pagamento os serviços efetivamente realizados e que estejam de acordo com o contrato e seus anexos, sob pena de responsabilização);
- XI** Encaminhar para arquivamento a cópia da inscrição da obra no Cadastro Nacional de Obras (CNO) enviada pela contratada;
- XII** Encaminhar a Nota Fiscal devidamente atestada ao setor financeiro para pagamento (no caso de dúvida quanto ao atesto, deve-se buscar auxílio dos setores solicitantes e competentes para que se efetue corretamente a atestação);
- XIII** Notificar por escrito o atraso na entrega/realização das obras ou serviços de engenharia, ou o descumprimento de quaisquer cláusulas contratuais, ao setor competente para aplicação das sanções cabíveis;

XIV Manter contato com o preposto/representante da contratada para garantir o cumprimento integral do contrato;

XV Cuidar para que o projeto original conste devidamente nos autos, antes de seu arquivamento, para efeito de patrimônio e/ou contabilização.

As atribuições do Fiscal de Contratos se encerram depois do recebimento definitivo do objeto, quando se extingue o contrato. A extinção normal dá-se com o cumprimento das obrigações contratuais, por ambas as partes: pela extinção anômala; pela rescisão; ou pela anulação do contrato. Extinto o contrato, cabe ao Fiscal de Contratos efetuar o relatório da fiscalização do contrato e encaminhá-lo à Diretoria Administrativa e Financeira.

3.5 Falhas comuns verificadas durante a execução contratual

A seguir, são apresentadas algumas das falhas mais corriqueiras verificadas durante a execução dos contratos celebrados pela Administração Pública, adaptadas do Guia útil para Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos, da Universidade Estadual Paulista (Unesp, 2011):

- Ausência das certidões fiscais e/ou guias de comprovação de recolhimento dos encargos previdenciários juntamente com a Nota Fiscal, quando exigíveis;
- Não verificação da validade das Certidões Negativas previamente;
- Nota Fiscal/Fatura com campos incompletos (Ex. Data de emissão);
- Valor da Nota Fiscal/Fatura incompatível com a proposta apresentada pela Contratada;
- Ateste da mesma Nota Fiscal mais de uma vez;
- Ausência de assinatura nos termos de recebimento provisório e definitivo, bem como ausência de identificação/carimbo de quem os assina;
- Recebimento de material ou serviço com qualidade inferior à contratada;

- Divergências entre as medições atestadas e os valores efetivamente pagos;
- Pagamento por serviços não realizados, em desacordo com o projeto básico, ou por obras inacabadas;
- Encaminhamento tardio de ocorrências ao órgão competente, com vistas a solucionar os problemas detectados;
- Perda de prazo em relação à remessa de documentos necessários aos órgãos competentes;
- Ausência de parecer jurídico prévio para os termos contratuais e seus aditivos (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93);
- Manifestação tardia pela prorrogação do Contrato, quando o recomendado seria com antecedência mínima de 90 (noventa) dias do seu vencimento;
- Falta de participação do Fiscal em todo o processo de gestão, do início da especificação do objeto até o encerramento do Contrato;
- Não repasse de informações para o suplente quando o agente responsável pela fiscalização sai de férias ou licença;
- Não manutenção de registro dos resultados de fiscalização sejam eles positivos ou negativos.



4) Responsabilidades e Vedações ao Fiscal de Contratos

A Administração Pública assume responsabilidade solidária com a empresa contratada quando do não cumprimento das obrigações contratuais sem a devida notificação em tempo hábil.



Os servidores designados para o exercício das funções de fiscalização e acompanhamento da execução de contratos, por força de atribuições formalmente estatuídas, têm particulares deveres que se não cumpridos, poderão resultar em responsabilização administrativa, civil e penal, observadas as disposições da Lei Estadual nº 9.826/1974, arts. 174, 177 a 179 e da Lei nº 8.666/1993, arts. 82 a 85.

As condutas incompatíveis com as funções acima podem ensejar aplicação de sanções administrativas, respeitado o devido processo legal e garantida a ampla defesa, estando o servidor sujeito às penalidades de repreensão, suspensão, multa, demissão, cassação de disponibilidade e cassação de aposentadoria.

A responsabilidade civil decorre de conduta funcional, comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, que acarrete prejuízo para o patrimônio do Estado, de suas entidades ou de terceiros. Quando, em razão da execução irregular do Contrato, ficar comprovado dano ao erário, o servidor poderá ser chamado para ressarcir os cofres públicos. Se o dano for causado a terceiros, o servidor poderá responder à Fazenda Pública, em ação regressiva.

Já a responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções previstos em lei, principalmente no Código Penal, bem como nos arts. 89 a 99 da Lei nº 8.666/1993. Na hipótese de cometimento de ilícito penal, o Ministério Público será comunicado, independentemente da abertura de processo.

A seguir, são listadas decisões dos órgãos de controle apenando gestores e fiscais de contratos administrativos por má gerência e falha na supervisão do contrato:



8.1. O gestor poderá ser responsabilizado civil, penal e administrativamente junto com o fiscal, pelos atos irregulares praticados. Se o gestor tomar todas as medidas para a boa execução do contrato, comprovadas por meio de registro, não haverá corresponsabilização (Acórdão nº 478/2006 – TCU).

8.2. O recebimento de produto que não possua as especificações técnicas exigidas, por falha na fiscalização, importará no pagamento pelo fiscal e pela empresa contratada de todo o valor despendido com o mesmo (Acórdão nº 1.443/2005 – Plenário – TCU).

8.3. O fiscal que não exercer com zelo sua função pode ser apenado: ateste do serviço sem conferi-lo (Acórdão nº 1.064/2007 Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo).

8.4. A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como as penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992 (Acórdão nº 859/2006 – Plenário – TCU).

São exemplos de condutas que podem incorrer em responsabilização do agente público responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução de contratos, adaptadas das orientações contidas no Manual de Gestão de Contratos, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2013):

- Praticar atos que caracterizem pessoalidade e subordinação direta, que correspondam ingerência na administração daquela empresa contratada, tais como:
 - exercer poder de mando sobre os empregados da empresa contratada, devendo se reportar somente ao preposto;
 - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;
 - promover ou aceitar o desvio de função dos empregados da contratada;
 - indicar pessoal para ser admitido pela contratada, ainda que seja para prestar serviço em outro contrato ou outra empresa do mesmo grupo;

- considerar os empregados da empresa contratada como colaboradores eventuais do próprio, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens;
- autorizar a realização de serviços em horas suplementares ou o pagamento de adicionais não previstos nem estimados originalmente no Edital, no Projeto Básico (ou Termo de Referência) ou no Contrato;
- dispensar do serviço empregado da contratada antes do término da jornada de trabalho pactuada;
- permitir que pessoa sem vínculo empregatício com a contratada seja alocada aos serviços contratados;
- Realocar quantidades ou promover remanejamento de itens dentro do contrato, sem o respectivo termo aditivo que autorize aquelas alterações;
- Utilizar ou permitir despesa em valor superior ao saldo do contrato, contrariando o disposto no art. 60 da Lei n. 4.320/1964, o qual veda a realização de despesa sem prévio empenho;
- Promover acertos verbais com o contratado;
- Aceitar notas fiscais em desacordo com o serviço realizado;
- Atestar serviços em desacordo com o termo do contrato;
- Atestar serviços não realizados;
- Atestar o recebimento de material ou serviço com quantidade e qualidade inferior ao contratado;
- Atestar obras inacabadas.



5) Gestão da Qualidade e a Avaliação de Fornecedores

As organizações que possuem Sistema de Gestão da Qualidade implementado com base nos requisitos da norma ISO 9001 empregam a abordagem de processos e a mentalidade de risco em suas rotinas de trabalho, tendo como um de seus benefícios potenciais assegurar que os recursos necessários para o cumprimento de sua missão institucional estejam disponíveis e sejam gerenciados de forma adequada para possibilitar a melhoria contínua da organização.



Um dos requisitos da norma ISO 9001:2015 estabelece que a organização deve assegurar que processos, produtos e serviços providos externamente estejam conformes com requisitos, evitando que terceiros influenciem negativamente no desempenho organizacional, ou seja, se faz necessário acompanhar e fiscalizar o fornecimento de bens e serviços para verificar se estão de acordo com as disposições contratuais.

De acordo com o requisito 8.4.1 da norma ISO 9001:2015, a organização deve determinar e aplicar critérios para avaliação e monitoramento de desempenho de provedores externos (fornecedores) e manter registros dessas atividades e de quaisquer ações necessárias decorrentes das avaliações.

As metodologias de avaliação de fornecedores podem considerar aspectos relacionados com a capacidade de fornecimento de produtos ou serviços, de acordo com o previsto no Contrato e em conformidade com as especificações, sendo importante avaliar fatores como qualidade, quantidade, cumprimento de prazos, comunicação/atendimento, garantia, entre outros.

Nem todos os fornecedores externos apresentam o mesmo nível de risco para a organização, variando em função do contexto organizacional ou daquilo que fornecem, motivo pelo qual devem ser analisadas as potenciais consequências de não conformidades observadas durante a execução contratual. Em função dos resultados das avaliações, a organização pode definir as atividades de

controle e verificação a serem aplicadas aos fornecedores e aos processos, produtos e serviços por eles fornecidos, para assegurar que o objeto seja fornecido conforme o pactuado.

Para que a avaliação de fornecedores seja um processo contínuo e efetivo, é importante que ele seja documentado visando a padronização e a disseminação do conhecimento organizacional, a partir da definição de critérios de avaliação de acordo com o tipo de fornecedor e de objeto, os responsáveis pelas atividades e periodicidades respectivas, o que possibilitará a emissão de relatórios sobre o desempenho de fornecedores para a avaliação do histórico de serviço prestados, auxiliando em futuros processos de aquisições.

6) Gestão de Riscos na Fiscalização de Contratos

De acordo com a norma ISO 31000:2018, risco é o efeito da incerteza nos objetivos. A gestão de riscos é um processo contínuo que consiste no desenvolvimento de um conjunto de ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar riscos positivos ou negativos capazes de afetar os objetivos, programas, projetos ou processos de trabalho nos níveis estratégico, tático e operacional da organização. Esse processo busca fomentar o alcance de resultados e auxiliar na tomada de decisões fundamentadas, sendo aplicável a qualquer tipo de instituição, de todos os tipos e tamanhos, seja pública ou privada.

Os níveis de riscos são mensurados em termos de probabilidade e de impacto. As rotinas das organizações, a exemplo da fiscalização e do acompanhamento da execução de contratos, estão sujeitas a riscos que, se não gerenciados de forma apropriada, podem se materializar e afetar a capacidade de gerar valor e entregar resultados às partes interessadas.

A seguir são apresentados alguns riscos relacionados à fiscalização e ao acompanhamento da execução de contratos administrativos, adaptados do Guia de Boas Práticas



em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2012):

- **Ambiente organizacional com riscos elevados para a gestão contratual**

Risco: Alto risco nas atividades de fiscalização e gestão de contratos, causado por deficiências na governança das aquisições (Ex.: ausência de processo de trabalho formalizado; falta de definição clara de papéis e responsabilidades), levando a recusa dos servidores mais capacitados da organização para exercerem a função de fiscal de contrato ou participarem de comissões de recebimentos, com conseqüente não alocação dos recursos humanos mais capacitados na atividade e todos os riscos decorrentes de uma gestão contratual deficiente.

Possível medida de controle: Implementação de estruturas de governança das aquisições na organização de forma que o ambiente seja mais controlado, mitigando riscos envolvidos na fiscalização dos contratos.

- **Não formalização de papéis**

Risco: Os servidores que devem atuar nas atividades de gestão e de fiscalização da execução contratual atuam sem designação formal, levando ao questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual, com conseqüente impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação.

Possível medida de controle: Designação prévia e formal dos representantes da organização pela autoridade competente que atuarão na gestão do contrato, assim como seus substitutos eventuais.

Possível medida de controle: Exigência por parte do gestor do contrato, após a assinatura do contrato e antes do início da execução contratual, que o representante legal da contratada apresente formalmente o preposto da contratada, e adoção de sistemática de apresentação formal do preposto sempre que houver sua substituição ou ausência temporária.

• Designação de servidores sem as competências necessárias à fiscalização

Risco: Os servidores que devem atuar na fiscalização e no acompanhamento da execução do contrato não possuem as competências necessárias para tal, levando a não fiscalização adequada dos aspectos sobre os quais não detêm competência, com consequente não detecção de descumprimento de partes do pactuado.

Possível medida de controle: Adoção de planos de capacitação continuada em gestão e fiscalização de contratos para possibilitar a formação de quadro de servidores / empregados aptos a exercerem os papéis no acompanhamento da execução contratual.

Possível medida de controle: Representante da administração que for designado para atuar na fiscalização ou gestão contratual que não detenha competências para tal notifica formalmente autoridade que o designou sobre suas deficiências de conhecimentos e habilidades.

• Deficiências nos mecanismos para a gestão contratual

Risco: Deficiência no planejamento da contratação, levando a contratos com especificações deficientes no Termo de Referência/Projeto Básico (em especial, nos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato), o que gera dificuldade (ou até impossibilidade) de gerir o contrato, com consequente dificuldade (e até impossibilidade) de obter o objeto do contrato e fazer que a contratada cumpra as obrigações contratuais e legais.

Possível medida de controle: Avaliação prévia sobre se há mecanismos mínimos que permitam executar o contrato até o prazo estipulado. Em caso afirmativo, gerir o contrato da melhor forma possível, mas propor a não prorrogação do contrato (mesmo se houver previsão). Caso não haja mecanismos mínimos, a gestão negocia com a contratada aditivo bilateral para incluir os mecanismos mínimos. Em caso de recusa da contratada, o gestor pode propor a rescisão do contrato e nova contratação. Em qualquer caso, o gestor informa à autoridade competente as deficiências que devem ser sanadas para a próxima contratação.

• Disponibilidade para fiscalizar

Risco: Servidor designado pela Administração para atuar na fase de gestão do contrato (gestores/fiscais) não possui tempo suficiente para

desempenhar as atividades, levando a não fiscalização adequada dos aspectos sob sua responsabilidade, com consequente não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências.

Possível medida de controle: Autoridade competente que nomeia representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização dos contratos avalia se este possui tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua.

Possível medida de controle compensatório: Representante da administração designado para atuar na fiscalização ou gestão contratual que não tenha tempo hábil para executar a atividade notifica formalmente à autoridade que o nomeou do fato.

• **Condução de processos de apenação de forma *ad hoc***

Risco: Ausência de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos com vistas à apuração de descumprimentos contratuais, levando a descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório e outras falhas de natureza processual administrativa com consequente não aplicação da penalidade.

Possível medida de controle: Autoridade competente expede orientações sobre a condução do processo administrativo para fins de apuração de descumprimento contratual e aplicação de penalidades.

• **Licitante não mantém regularidade fiscal**

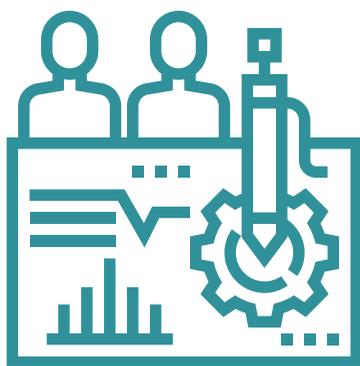
Risco: Licitante não mantém a regularidade fiscal da habilitação na fase de execução contratual, levando ao pagamento de fornecedor em débito com a Fazenda, com consequente dificuldade de a Fazenda Pública ser ressarcida de valores devidos.

Medida de controle: Fiscal administrativo consulta no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) a manutenção da regularidade fiscal antes de cada pagamento e, em caso de irregularidade, comunica à autoridade competente.

Entre outros aspectos que podem levar a ocorrência de eventos de riscos no processo de fiscalização e acompanhamento da execução de contratos, é possível citar:

- Ausência de valorização da gestão e fiscalização contratual pela Alta Administração;
- Falta de padrão nos instrumentos de gestão e fiscalização contratual;
- Falta de gerenciamento e controle do orçamento destinado ao Contrato, por parte do responsável;
- Baixa efetividade da fiscalização contratual, com foco na fiscalização administrativa (análise documental) em detrimento da fiscalização técnica (fiscalização por resultados, mensuração da qualidade do bem adquirido ou do serviço prestado);
- Ausência de abertura de processo de penalização, levando à impunidade da Empresa que comete fraude ou descumprimento contratual.

7) Integridade na Fiscalização de Contratos



Com vistas a observância de padrões éticos e de transparência, em prol da integridade nos processos de fiscalização e acompanhamento de contratos celebrados pela Alece, convém que as seguintes condutas adaptadas das disposições contidas no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG,

2020), sejam observadas pelos agentes públicos incumbidos dessas funções, sem prejuízo das demais orientações contidas neste Manual:

- Relação entre o fiscal de contrato e a contratada pautada pelos princípios da impessoalidade e moralidade, evitando-se situações que possam caracterizar conflito de interesses;
- Não manter, com o contratado, relação comercial, econômica, financeira, civil ou trabalhista;
- Não possuir relação de parentesco com membro da família do contratado;
- Não solicitação/aceite de favores, presentes, comissões, gratificações, vantagens, doações e brindes oferecidos direta ou indiretamente pela contratada;
- Apresentar, por motivos éticos, impedimentos ao exercício da função;
- Observância à segregação de funções, sempre que possível;
- Realização de reuniões com a contratada e a presença do gestor, do fiscal e de mais um servidor, mediante prévio agendamento, sendo realizadas, sempre que possível, nas dependências da Alece, e documentadas por atas de reunião elaboradas pela fiscalização, contendo, no mínimo, os seguintes elementos: data, nome e assinatura dos participantes, assuntos tratados, decisões e responsáveis pelas providências a serem tomadas;
- Resguardo do sigilo de informações funcionais e administrativas de natureza reservada, confidencial ou de acesso restrito, observadas as diretrizes da Lei nº 12.527/2011;
- Comunicação com o representante da contratada preferencialmente por meio de instrumentos de comunicação institucionais;
- Não prestação de serviços à contratada, ainda que eventuais;
- Não utilização, para fins pessoais, de recursos materiais e humanos oriundos dos contratos administrativos celebrados pela Alece;
- Entrega de toda a documentação que estava sob a sua guarda, mediante relatório circunstanciado, no caso de sua exoneração, demissão ou destituição de função.

8) Gestão de Contratos Administrativos

A definição de contrato administrativo está contida no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/1993, conforme a seguir:



Art. 2º (...)

Parágrafo único. 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.

Dentre os principais tipos de contratos celebrados pela Administração Pública, amparados pela Lei nº 8.666/1993, é possível citar:

- **Contratação de obras ou serviços de engenharia**, cujo objeto refere-se à construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação (Ex.: construção de pontes, estradas, reforma ou ampliação de edifícios, etc.);
- **Contratação de serviços (não incluídos os serviços de engenharia), continuados ou não**, cujo objeto refere-se à demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (Ex.: conserto de computadores, manutenção de jardins, locação de veículos, instalação de aparelhos de ar condicionado, etc.);
- **Contratação de fornecimento de bens**, cujo objeto refere-se à aquisição de materiais de consumo ou permanentes (Ex.: aquisição de material de expediente, de suprimentos de informática, de móveis, etc.).

A Gestão de Contratos é a atividade exercida pela Administração visando o controle e o gerenciamento de todos os Contratos celebrados, desde a formalização do processo até o seu encerramento, responsável pela interlocução com as diversas áreas administrativas e pelas atividades de apoio e orientação às atividades de fiscalização exercidas pelos fiscais de contratos.



Após a assinatura do contrato e antes do início da execução dos serviços, a contratada formaliza a designação de preposto para atuar como seu representante e interlocutor autorizado a receber e encaminhar questões técnicas, legais e administrativas referentes ao contrato e responder a elas.

No âmbito da Alece, em observância à Resolução nº 698/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional e as atribuições dos cargos em comissão e funções de natureza comissionada da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, os órgãos que dão suporte à gestão administrativa e financeira de contratos durante a sua execução estão vinculados à Diretoria Administrativa e Financeira, em especial o Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade e o Departamento de Administração, os quais auxiliam em questões relacionadas à(o):

- registrar os atos de despesa relativos à execução orçamentária e financeira dos contratos;
- monitorar mensalmente a execução orçamentária e financeira dos contratos, visando assegurar os recursos orçamentários necessários à execução dos contratos;
- identificar os contratos, convênios e congêneres, inclusive aditivos, com impacto financeiro, com vigência até 90 (noventa) dias;
- comunicar à Diretoria Administrativa e Financeira (DAF), faltando 30 (trinta) dias para o término da vigência do contrato, a adoção de providências junto ao Sistema da Comissão Permanente de Licitação;
- solicitar manifestação do gestor do órgão, e do fiscal do contrato, quanto à necessidade de prorrogação do instrumento;
- analisar as alterações contratuais decorrentes de pedidos de reajustes, repactuações, reequilíbrios econômico-financeiros;
- alertar a administração superior sobre a execução financeira em desacordo com o cronograma previsto no contrato;
- exercer o controle de cauções e garantias contratuais prestadas pelo contratado.

Para o suporte às atividades elencadas acima, deve ser utilizado o Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços (P.DAF-01), bem como ferramentas tecnológicas disponibilizadas para tal.

Considerações finais

Os agentes públicos designados para a fiscalização e o acompanhamento da execução de contratos representam a Administração contratante, devendo sua conduta ser retilínea e as suas ações transparentes, em observância aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência em todas as etapas da execução contratual.

No contexto do macroprocesso de aquisições de bens e serviços, verifica-se a interdependência dos processos de planejamento das contratações públicas e de fiscalização dos contratos administrativos, ao passo que quanto maior a qualidade do planejamento da contratação, mais eficiente poderá ser a fiscalização da execução contratual em benefício do interesse público, o qual deve ser a finalidade de todos os atos administrativos.

A Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, no exercício do seu papel institucional de proporcionar segurança administrativa à gestão na tomada de decisão e na aplicação dos recursos públicos, visando à obtenção de resultados com legalidade, ética, transparência e qualidade, espera que as informações dispostas no presente manual possam contribuir para promover os conhecimentos necessários aos gestores e fiscais de contratos, bem como conscientizar os servidores sobre a importância do exercício de tais funções, em prol da efetiva, regular e eficaz utilização de recursos no âmbito do Poder Legislativo Estadual.

Desde já, contamos com o empenho, a dedicação e a valerosa colaboração de todos os servidores envolvidos na fiscalização e no acompanhamento da execução de contratos administrativos celebrados pela Alece, para a execução satisfatória dos procedimentos, evitando possíveis danos ao erário e à sociedade.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 9001:2015. Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos. Rio de Janeiro, 2015.

_____. ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de riscos – Diretrizes. Rio de Janeiro, 2018.

ALVES, Léo da Silva. Prática de Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos, editora Brasília Jurídica, 2011.

AMAZONAS. Manual de Fiscalização de Contratos - Conceitos Fundamentais e Orientações Gerais. Governo do Estado do Amazonas. Manaus, 2012. Disponível em: <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/sgc-am/principal.do?method=e&i=93>. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. Lei nº 8.666, de 1 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. Decreto nº 7.892, de 13 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASÍLIA. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Ministério da Cultura. Brasília, 2013. Disponível em: contratos.cultura.gov.br/Manual/Manual_gestao_fiscalizacao_de_contratos_Minc.PDF. Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. Manual de Gestão de Contratos. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/controlado-interno/normatizacao/manual-de-gestao-de-contratos-cnj>. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.stj.jus.br/publicacao-institucional/index.php/gestaocontratos/article/view/184/154>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. Manual de Fiscalização de Contratos. Advocacia Geral da União (AGU). Brasília, 2017. Disponível em: http://institucional.ufrrj.br/procuradoria/files/2019/08/manual_de_fiscalizacao_de_contratos_-_agu_-_abril_2018.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D8D5AA6014D8D815F07258B>. Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 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.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2020.

_____. Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/acordaos/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará de 1989. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Ceará. Disponível em: encurtador.com.br/olZ09. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Lei nº 16.142, de 06 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a política de patrocínio da Administração Pública do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2016/16142.htm>. Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. Resolução nº 698, de 31 de outubro de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional, cargos em comissão e funções de natureza comissionada da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências.

_____. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012. 527 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm> Acesso em: 18 abr. 2020

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3653, 2 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24855>. Acesso em: 14 abr. 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitação e contratos administrativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MATO GROSSO. Curso de Fiscalização de contratos administrativos. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Cuiabá: Publicontas, 2015. Disponível em: https://ead.tce.mt.gov.br/theme/bcu/gestor/Fiscal_de_contratos_Adm.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MINAS GERAIS. Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80BCE670CB85F70170CE5836603554>. Acesso em: 14 abr. 2020.

PARÁ. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Secretaria Especial de Gestão - Secretaria de Estado. Administração. Governo do Estado do Pará, 2014. Disponível em: http://sead.pa.gov.br/sites/default/files/manual-de-gestao_0.pdf. Acesso em: 09 nov. 2018.

RIO DE JANEIRO. Manual de Gestão de Contratos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1878699/MAN-DGLOG-005-01-REV-2.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SÃO PAULO. Guia útil para Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos. Universidade Estadual Paulista (Unesp). Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Administracao/DiretoriaTecnicaAdministrativa/guia-para-gestores-modificado.pdf>. Acesso em 17 abr. 2020.

ANEXOS

ANEXO I

REGISTRO DE OCORRÊNCIA

Registro de Ocorrência N°: _____ (setor/unidade)_____

Contrato N°: _____

Objeto do Contrato: _____

Empresa Contratada: _____

Pontos irregulares: (Obs: Relacionar neste campo os itens que foram descumpridos pela empresa)

Prazo para cumprimento das exigências: _____

Ciência: Estou ciente que o não cumprimento das exigências contidas neste auto ensejará a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/93, bem como nas cláusulas contratuais.

Estou ciente ainda do prazo que terei para cumprir com as exigências aqui registradas.

Recebi a primeira via em ___/___/____ Hora: ___/____

Nome do Responsável pela Empresa:

RG:

CPF:

Fortaleza, ____ de _____ de _____.

Assinatura: _____

Fiscal do Contrato (Carimbo e Assinatura): _____

Matrícula N°: _____

Portaria de designação: _____/_____

ANEXO II

REGISTRO DE NÃO CONFORMIDADE

Nesta data, registro que, em diligência ao local _____
_____ onde é prestado o serviço objeto do contrato ora
fiscalizado, constatei que a empresa, embora descrito no projeto básico (ou na
proposta, no contrato, dependendo da situação) que desempenharia a tarefa
_____ da
maneira _____,
não vem cumprindo suas obrigações contratuais, infringindo os dispositivos
_____ (relacionar os dispositivos violados na proposta, projeto básico ou
contrato).

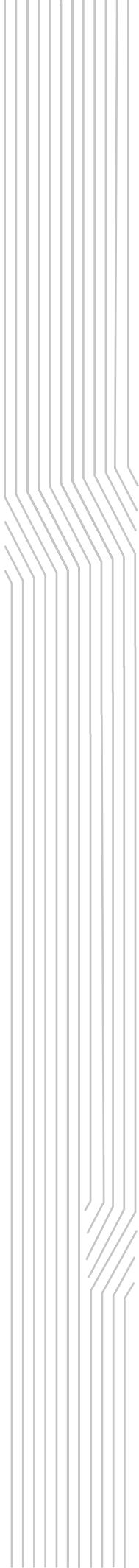
Sendo assim, através do documento nº _____ estou notificando
ao preposto as irregularidades cometidas, fixando o prazo de _____ dias para
a sua correção.

Fortaleza, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Fiscal _____

Matrícula N^o: _____

Portaria de designação: _____/_____



Ícones feitos por <https://www.flaticon.com/br/autores/photo3idea-studio>
title="photo3idea_studio">photo3idea_studio from <https://www.flaticon.com/br/> title="Flaticon">www.flaticon.com

Família tipográfica: Museo Sans, Designed by Jos Buivenga. From Exljbris Font Foundry. Licenciado por Adobe Fonts.

Impresso na gráfica das Edições Inesp em Agosto de 2020.



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

**Mesa Diretora
2019-2021**

Deputado José Sarto
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Evandro Leitão
1º Secretário

Deputada Aderlânia Noronha
2ª Secretária

Deputada Patrícia Aguiar
3ª Secretária

Deputado Leonardo Pinheiro
4º Secretário



Escaneie o QR CODE
e acesse nossas
publicações