



PREFEITURA DE
Santos

OUVIDORIA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE



PREFEITURA DE
Santos

OUVIDORIA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Fiscalização de Contratos

CONTROLADORIA GERAL





Considerações Preliminares

A Ouvidoria, Transparência e Controle através da Controladoria Geral do Município com o objetivo principal de auxiliar na atuação dos Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos, e na certeza de que ações preventivas serão sempre mais eficazes no controle da gestão pública, apresenta neste singelo manual uma coletânea de informações a respeito do assunto, que poderão ser úteis aos Gestores e Fiscais de Contratos.

Evidentemente, o conteúdo deste Manual não inibe ou inviabiliza a utilização, por parte dos Gestores e Fiscais, de formas e estilos particulares de gerenciamento que propiciem melhor eficácia, eficiência e efetividade no emprego dos recursos públicos.

Este manual constitui de conceitos básicos, atribuições do Gestor e Fiscal e roteiro prático de acompanhamento, como também inclui a relação das falhas mais comuns na execução dos instrumentos celebrados pela Administração Pública.

Neste sentido, esperamos contribuir com orientações para facilitar o trabalho do fiscalizador e gestor de Contratos, e garantir o melhor desempenho de suas funções e responsabilidades, como também contribuir para a correta aplicação da legislação, nas diversas situações cotidianas dos fiscais e gestores, com a missão institucional de zelar pelo devido uso dos recursos públicos.

**Controladoria Geral do Município
2018**



Perguntas e Respostas

A recusa somente poderá ocorrer, segundo a doutrina, nas seguintes hipóteses:

- Quando for impedido ou suspeito o agente (por ser parente, cônjuge, companheiro, ou por ser amigo íntimo ou inimigo, por ter recebido presentes, ter relação de débito ou crédito com o contratado ou qualquer outro tio de interesse, direto ou indireto, plenamente justificado);
- Por não deter conhecimento técnico específico e, em solicitando capacitação para tanto, esta lhe for negada;
- Quando a lei ou o objeto do contrato o exigir



Considerações Finais

O Gestor e/ou Fiscal do Contrato representam a Administração contratante. Assim, a sua conduta deverá ser retilínea e as suas ações transparentes, porque o seu querer será o querer da Administração.

Relacionar em registro próprio todas as ocorrências encontradas na execução do Contrato é uma imposição legal (§1º do art. 67 da Lei 8.666/1993), pelo que, toda vez que o Gestor/Fiscal de Contrato se deparar com um fato, ainda que contrário ao estipulado no ajuste, deve providenciar os registros competentes, justificando sempre suas ações.

O Gestor/Fiscal é, antes de tudo, um encaminhador de questões. Perseguir a solução de problemas em tempo hábil deve ser seu foco de atuação.



Perguntas e Respostas

- O agente fiscalizador pode recusar-se ao encargo?

À Administração incumbe, por lei, nomear funcionário para o exercício da tarefa de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, bem assim como do recebimento do objeto do Contrato. Deriva daí a obrigatoriedade legal de ser indicado um servidor para o exercício da missão de bem acompanhar e fiscalizar um contrato firmado pela Administração com o particular. Também deriva dessa nomeação a responsabilidade conferida ao agente, que poderá ensejar inclusive responsabilidades de ordem administrativa, civil e penal.

Ninguém quer correr risco e é natural que servidores questionem a legitimidade do encargo, muitas vezes alegando que não prestou concurso para ser fiscal de Contrato. Ledo engano: as designações advindas da Administração Pública, em decorrência de dispositivo legal, não conferem ao servidor atribuição que não estava prevista por ocasião do concurso de ingresso ao cargo.

São deveres do servidor, cumprir as ordens superiores, exceto quando forem manifestamente ilegais. O raciocínio empregado para a designação de Fiscal de Contrato é o mesmo aplicável para o caso de nomeações para comissões sindicantes, estando também incumbido de realizar este mister.

Trata-se de obrigação adicional, indicada entre os compromissos dos agentes públicos, não havendo, portanto, possibilidade de ser recusado o encargo.



O Instrumento Contratual

Tanto a administração quanto o contratado devem cumprir fielmente as regras contratuais e as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Não cumprimento de disposições legais, total ou parcialmente, pode levar à rescisão do contrato, respondendo o culpado pelas consequências que poderão advir desse ato.

Com referência aos principais contratos celebrados pela Administração Pública, amparados pela Lei nº 8.666/1993, pode ser citado aqueles cujo objeto refere-se:

- **Contratos de compras** – aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Exemplo: aquisição de material de expediente, de suprimentos de informática, de móveis, etc.;
- **Contratos de obras** – construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação. Exemplo: construção de hidrelétricas, pontes, estradas, reforma ou ampliação de edifícios;
- **Contratos de serviços** – demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. Exemplo: conserto de computadores, manutenção de jardins, locação de veículos, instalação de aparelhos de ar condicionado.



Acompanhamento e Fiscalização

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993.

Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público.

Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem, a obra ou o serviço.

Deve ser mantida pela Administração, desde o início até o final da execução do contrato, equipe de fiscalização ou profissional habilitado, com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do objeto contratado. Os fiscais designados podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim.

Durante a execução do objeto, deve o contratado manter no local da obra ou serviço, preposto aprovado pela Administração para representá-lo sempre que necessário.

Exige a Lei nº 8.666/1993 que o representante da Administração anote em registro próprio as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas, defeitos ou falhas observados. Anotações efetuadas constituem importante ferramenta de acompanhamento e fiscalização da execução contratual.



Perguntas e Respostas

de medidas pertinentes, conforme dispõe o §2º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e alterações: “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.”

A comunicação deverá ser feita por escrito, com os detalhamentos necessários para a solução dos problemas

- Em caso de dúvida na aplicação de uma cláusula contratual ou de uma regra legal, a quem Gestor/Fiscal deve recorrer?

Em princípio, deve o Gestor/Fiscal buscar informações junto ao setor a que estiver subordinado. Se a dúvida for de cunho jurídico, deve buscar apoio junto à Projur podendo, também, ser ouvido o Controle Interno através do representante do CCI (Centro de Controle Interno) na sua Secretaria.

Se a dúvida for de ordem técnica, inerente aos serviços ou aos bens adquiridos, deve o Gestor/Fiscal socorrer-se do setor que elaborou as especificações do objeto. As dúvidas poderão ser dirimidas informalmente junto aos setores competentes, contudo, havendo necessidade de motivar algum ato, tais dúvidas deverão ser manifestadas por escrito.

Ou seja, o Gestor/Fiscal não pode “guardar” as dúvidas para si. Deve “dividi-las” com a Administração para solucioná-las o mais rápido possível, diminuindo as chances de cometer erros e violar a lei, possibilitando que a administração realmente atinja a finalidade de Contratação.



Perguntas e Respostas

adequada atribuição de responsabilidades operacionais, que poderá delegar a um fiscal o papel gerencial.

Um Gestor de Contratos poderá desempenhar também as funções de fiscalização, mas um Fiscal não poderá assumir a responsabilidade do gerenciamento. Ao Fiscal, e apenas a ele, caberá a responsabilidade pela assinatura de documentos (atestados, etc.) e tomada de decisões gerenciais relativas à execução do objeto contratual.

- De qual legislação o Gestor e o Fiscal de Contrato devem ter conhecimento?

Os Contratos da Administração Pública são regidos, preponderantemente, pela Lei Federal nº 8.666/1993 e alterações, de modo que o Gestor e o Fiscal de Contratos devem conhecer suas regras, inclusive as particulares do Contrato e da Licitação precedente, se for o caso.

A administração Pública é regida pela legalidade e pela publicidade. Por este princípio, ninguém pode se escusar a cumprir a Lei, alegando não conhecê-la.

- E quando o Gestor/Fiscal encontrar alguma irregularidade?

Qualquer irregularidade deve ser comunicada ao órgão ou setor competente, para que sejam tomadas as providências cabíveis. Aliás, qualquer ação que não esteja sob o alcance do Gestor/Fiscal deve ser levada ao conhecimento de quem detém competência para adoção



Acompanhamento e Fiscalização

Deve a Administração manter permanentemente, no local de execução de Obra ou de prestação de serviços, registro apropriado para anotações relacionadas com a execução do contrato. Por exemplo: cumprimento dos prazos, desenvolvimento dos serviços, materiais empregados, locação de equipamentos, logística, mão-de-obra.

Referido registro pode ser livro de capa dura, caderno, folhas impressas de computador, ou qualquer outro meio de anotação que possam ter folhas numeradas, rubricadas, datadas e assinadas pelo representante da Administração e preposto do contratado.

Decisões e providências que não forem da competência do representante deverão ser solicitadas ao superior, em tempo hábil, para a adoção de medidas que entender convenientes.

São de responsabilidade do contratado os danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do contrato.

Acompanhamento e fiscalização do contrato pela Administração não excluem ou reduzem essa responsabilidade.

É dever do contratado facilitar a fiscalização, permitir amplo acesso ao objeto em execução e atender prontamente às solicitações da Administração. Os fiscais de contrato devem ser instruídos quanto a



Acompanhamento e Fiscalização

forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestes” emitidos.

Devem também, programar e utilizar efetivamente controles formais das execuções contratuais, de maneira a garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e de todos os normativos legais.

Observe rigorosamente, na fiscalização dos contratos de prestação de serviços, notadamente os que envolvam fornecimento de mão de obra terceirizada, o disposto no art. 76 da Lei nº 8.666/1993, de modo que o registro das ocorrências afetam à sua execução, particularmente as faltas ao serviço, justificáveis ou não, dos terceirizados, sejam formalmente realizados no mês em que ocorrerem, refletindo assim seu impacto financeiro na fatura do próprio mês.

Fiscalize a execução dos contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes de obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, de modo a evitar a responsabilização subsidiária da entidade pública.



Perguntas e Respostas

- O que é Contrato Administrativo?

“É o ajuste que a Administração, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.”

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009, 35ª. Ed., p. 214

Ou seja, é um acordo entre o município e uma determinada pessoa, física ou jurídica, para aquisição de bens, prestação de serviço ou execução de obras.

- O que é fiscalização de Contrato?

É a atividade de controle e a inspeção sistemática do objeto contratado (aquisição de bens, prestação de serviços ou execução de obras) pela Administração, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução obedece às especificações previstas no Contrato. Envolve, portanto, responsabilidade com o mérito técnico do que está sendo executado, observadas as condições convencionadas.

Ou seja, é o acompanhamento do Contrato, no curso do qual o fiscalizador examina se tudo foi executado como a Administração estabeleceu

- Fiscalizador e Gestor de Contrato são as mesmas figuras?

O papel de Fiscal de Contratos é definido no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. No entanto, tais definições não permitem a clara distinção, entre as figuras do Gestor e do Fiscal de Contratos necessária para a



Falhas mais Comuns

- a) Nota Fiscal/fatura com campos incompletos, principalmente quanto à data de emissão;
- b) valor da Nota Fiscal/Fatura incompatível com a proposta apresentada pela Contratada;
- c) ausência de assinatura no termo de recebimento provisório e definitivo, bem como ausência de identificação/carimbo de quem os assina;
- d) ausência das certidões fiscais e/ou guias de comprovação de recolhimento dos encargos previdenciários juntamente com a Nota Fiscal, quando exigíveis;
- e) manifestação tardia pela prorrogação do Contrato, quando o correto seria bem antes do seu término;
- f) divergências entre as medições atestadas e os valores efetivamente pagos;
- g) encaminhamento de questões tardiamente ao órgão competente, com vistas a solucionar os problemas detectados;



Acompanhamento e Fiscalização

Verifica-se do texto da Lei nº 8.666/1993, art. 67, que o dever atribuído ao representante da administração para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato não deixa margem a que possa esse representante sucumbir a pressões. É dele a responsabilidade pelo fiel cumprimento de cláusulas contratuais, cabendo-lhe, inclusive, adotar providências no sentido da correção de falhas observadas.

Acompanhe e fiscalize, nos termos dos arts. 58, inciso III, e 67, caput, ambos da Lei nº 8.666/1993, o cumprimento dos contratos firmados, observando no caso de contratos que visem à prestação de serviços com a execução baseada em horas trabalhadas, se o controle de frequência dos colaboradores reflete a quantidade de horas efetivamente trabalhadas.

Designar formalmente um servidor para acompanhar a execução de cada contrato de prestação de serviço, sendo o dito servidor responsável pela observância do fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais e tendo a obrigação de comunicar aos setores de direito quando não acontecer dessa forma, com o propósito de dar cabal cumprimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993.



O Gestor e o Fiscal do Contrato

Durante a vigência do contrato, cabe à Administração pública acompanhar a sua execução, zelando para que o CONTRATADO realize tudo o que foi pactuado.

Normalmente, o acompanhamento é feito por um FISCAL indicado pela Administração.

Importante não se confundir GESTÃO com FISCALIZAÇÃO do contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, dos incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle de prazos de vencimento, de prorrogação etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou por 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.



O que o Gestor/Fiscal deve observar quando do recebimento do instrumento contratual?

- 1º Leitura integral do instrumento;
- 2º Conhecer os objetos/serviços contratados e as quantidades definidas;
- 3º O valor total do contrato e dos itens;
- 4º O prazo para emissão de autorização de fornecimento ou emissão de ordem de serviço;
- 5º Os prazos de entrega ou execução do serviço;
- 6º A vigência contratual;
- 7º As obrigações da contratada e da contratante;
- 8º As sanções administrativas;
- 9º Criação de controles no caso de aquisição parcelada, observar os prazos estabelecidos e as quantidades por período;
- 10º No caso de serviços contínuos, observar os prazos mínimos necessários para providenciar prorrogações, ajustes, aditamentos, rescisões e aberturas de processos licitatórios;
- 11º No caso de prorrogação recomenda-se que as medidas sejam adotadas com antecedência, considerando todas as tramitações necessárias, bem como o prazo estipulado no Decreto nº 8.179, de 30/07/2018, quanto ao encaminhamento ao DERAT.

Todas as tarefas do Gestor/Fiscal estão registradas no Contrato e/ou no ato convocatório da licitação, por isso, LEIA-OS atentamente.



Atribuições do Fiscal de Contratos

6- Receber e encaminhar imediatamente as Faturas/Notas Fiscais, devidamente atestadas à seção competente para à liquidação da despesa e posterior pagamento, observando previamente se a fatura/ nota fiscal apresentada pela Contratada refere-se ao objeto que foi efetivamente contratado, atentando para os prazos de retenções dos tributos quando couber;

7- Fiscalizar a manutenção, pela Contratada, das condições de sua habilitação e qualificação, com a solicitação dos documentos necessários à avaliação;

8- Rejeitar bens e serviços que estejam em desacordo com as especificações do objeto contratado. A ação do Fiscal, nesses casos, deverá observar o que reza o termo de Contrato e/ou o ato convocatório da licitação, principalmente em relação ao prazo ali previsto;

9- Em se tratando de obras e serviços de engenharia, receber provisoriamente o objeto do Contratado, no prazo estabelecido, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes;

10- Procurar auxílio junto às áreas competentes em caso de dúvidas técnicas, administrativas ou jurídicas.



Atribuições do Gestor de Contratos

1- Cuidar das questões relativas

a) à prorrogação de Contrato junto à autoridade competente (ou às instancias competentes), que deve ser providenciada antes do término, reunindo as justificativas competentes;

b) à comunicação para abertura de nova licitação à área competente, antes de findo o estoque de bens e/ou a prestação de serviços e com antecedência razoável;

c) ao pagamento de Faturas/Notas Fiscais;

d) à comunicação ao setor competente sobre quaisquer problemas detectados na execução contratual, que tenham implicações na atestação;

2- Comunicar as irregularidades encontradas: situações que se mostrem desconformes com o Edital ou Contratado e com a Lei;

3- Exigir somente o que for previsto no Contrato. Qualquer alteração de condição contratual deve ser submetida ao superior hierárquico, acompanhada das justificativas pertinentes;

4- Cuidar das alterações de interesse da Contratada, que deverão ser por ela formalizadas e devidamente fundamentadas, principalmente em se tratando de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro ou repactuação. No caso de pedido de prorrogação de prazo, deverá ser comprovado o fato impeditivo da execução, o qual, por sua vez, deverá corresponder àqueles previstos no parágrafo primeiro do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 e alterações;



Atribuições do Gestor de Contratos

5- Elaborar ou solicitar justificativa técnica, quando couber, com vistas à alteração unilateral do Contrato pela Administração;

6- Alimentar os sites do Governo, os sistemas informatizados da Casa, responsabilizando-se por tais informações, inclusive sempre quando cobradas/solicitadas;

7- Negociar o Contrato sempre que o mercado assim o exigir e quando da sua prorrogação, nos termos da Lei;

8- Procurar auxílio junto às áreas competentes em caso de dúvidas técnicas, administrativas ou jurídicas;

9- Documentar nos autos todos os fatos dignos de nota;

10- Deflagrar e conduzir os procedimentos de finalização à Contratada, com base nos termos Contratuais, sempre que houver descumprimento de suas cláusulas por culpa da Contratada, acionando as instâncias superiores e/ou os órgãos Públicos competentes quando o fato exigir.



Atribuições do Fiscal de Contratos

1- Ler atentamente o Termo de Contrato e anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução;

2- Esclarecer dúvidas do preposto/representante da Contratada que estiverem sob a sua alçada, encaminhando às áreas competentes os problemas que surgirem quando lhe faltar competência;

3- Verificar a execução do objeto contratual, proceder à sua medição e formalizar a atestação. Em caso de dúvida, buscar, obrigatoriamente, auxílio para que efetue corretamente a atestação/medição;

4- Antecipar-se a solucionar problemas que afetem a relação contratual (greve, chuvas, fim de prazo);

5- Notificar a Contratada em qualquer ocorrência desconforme com as cláusulas contratuais, sempre por escrito, com prova de recebimento da notificação (procedimento formal, com prazo). Em caso de obras e prestação de serviços de engenharia, anotar todas as ocorrências no diário de obras, tomando as providências que estejam sob sua alçada e encaminhando às instâncias competentes aquelas que fugirem de sua alçada;