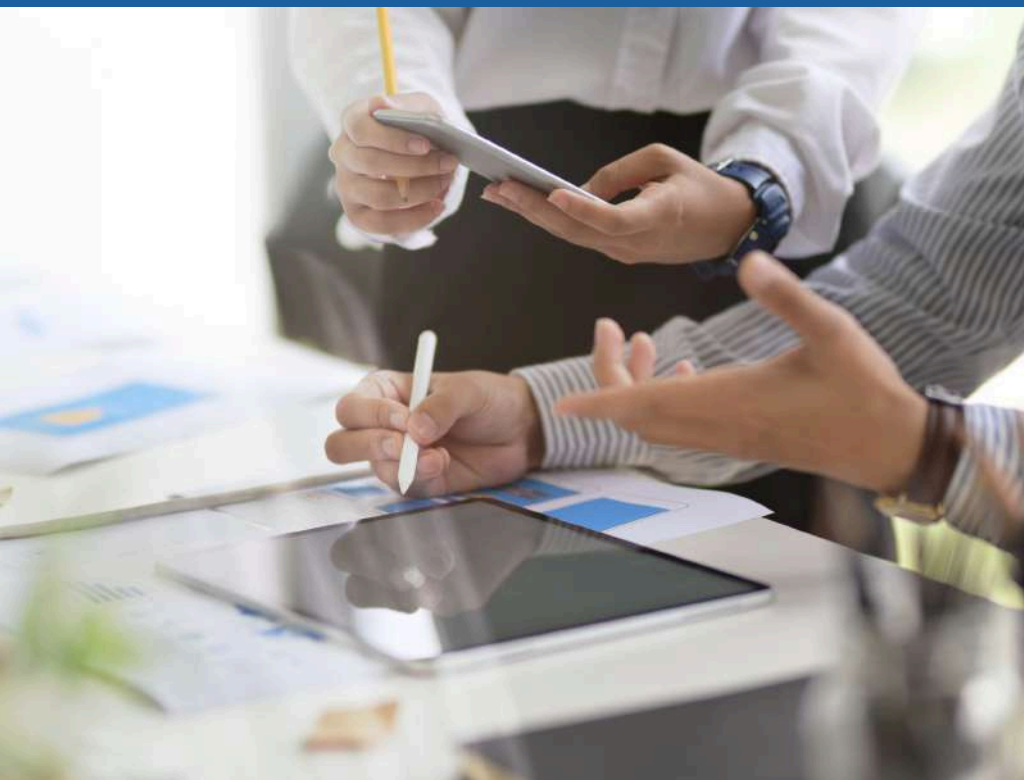


FISCAL DE CONTRATO

ASPECTOS PRÁTICOS

ATUALIZADO CONFORME A LEI Nº 14.133/2021



APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos o nosso mais recente eBook: "**Diretrizes Eficazes para a Fiscalização de Contratos Administrativos**".

Este material foi cuidadosamente elaborado, para atender às necessidades de profissionais envolvidos na gestão e fiscalização de contratos, oferecendo uma abordagem abrangente sobre o tema proposto.

Objetivo do eBook:

Este Manual tem como objetivo proporcionar aos leitores um entendimento das normas e práticas que regem a fiscalização de contratos administrativos, abordando os fundamentos legais e estratégias práticas para assegurar a conformidade e a eficiência nos processos administrativos.

Como obter o seu eBook?

O presente eBook faz parte da atividade didático-pedagógica do curso de capacitação oferecido pelo CREFITO-11 ao Sistema COFFITO/CREFITO em compras públicas, sendo de distribuição gratuita a todos os interessados.

A equipe de profissionais do **ICIT - Instituto de Cooperação para Estudos da Ciência, Tecnologia e Inovação** fica à disposição para esclarecimentos e sugestões, desejando que este eBook seja uma ferramenta valiosa em sua jornada profissional.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 1

GLOSSÁRIO | 2

PRINCÍPIOS | 6

DESIGNAÇÃO | 11

ATOS DO FISCAL | 12

PROCEDIMENTOS | 15

SANÇÕES | 19

RESPONSABILIZAÇÃO | 20

INTRODUÇÃO

A gestão e a fiscalização do contrato são instrumentos obrigatórios à Administração Pública, conforme disciplina a Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Constitui dever da Administração nomear um agente público para fiscalizar e acompanhar a execução contratual, atestando a qualidade da execução para o regular processo de pagamento e também registrando acontecimentos, falhas e ocorrências que tenham existido eventualmente, inclusive para efeito de aplicação de descontos, multas ou sanções administrativas.

Um contrato administrativo bem gerenciado e executado se torna um instrumento poderoso em benefício do interesse público, com aplicação objetiva e eficaz dos recursos financeiros.

Este Manual se propõe a orientar e auxiliar todos aqueles que participam da Fiscalização de Contratos, com o intuito de tornar estas ações dinâmicas e servir de consulta aos agentes incumbidos da tarefa de gerir e fiscalizar os contratos celebrados pelos conselhos de fiscalização da atividade profissional.

GLOSSÁRIO

Acordo de Nível de Serviço: estabelece a base mensurável, objetivamente observável e comprovável, dos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Contratado: pessoa física ou jurídica signatária de contrato administrativo.

Contratante: o órgão signatário do contrato administrativo.

Contrato: todo e qualquer ajuste/pacto firmado entre os órgãos ou entidades da Administração Pública, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Cronograma Físico-Financeiro: documento que prevê as etapas de execução do contrato e o desembolso financeiro (prazo de pagamento).

Empenho: ato administrativo que formaliza o compromisso de uma entidade pública com uma despesa orçamentária (reserva de disponibilidade da dotação orçamentária para uma determinada despesa).

Etapa ou itens: cada uma das partes em que se divide o desenvolvimento do contrato, em relação aos marcos do(s) cronograma(s) contratual(ais).

Fiscal de Contrato: agente público (empregado ou servidor público) responsável pelo acompanhamento da execução do contrato administrativo e atestar a sua execução, bem como adotar providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

Fiscalizar: verbo de ação, que remete ao dever de verificar a conformidade da prestação de serviços ou o fornecimento de bem ou produto, de acordo com o contrato administrativo, no que concerne aos prazos, projetos, especificações, valores, condições da proposta ofertada pelo contratado e demais documentos presentes e essenciais à consecução dos fins pretendidos pela Administração.

Glosa: prática de recusar ou ajustar parcialmente um pagamento solicitado com base em uma análise de documentos e dados relacionados a despesas, contratos ou convênios. Esse procedimento é realizado quando se identifica que o valor apresentado pelo contratado não corresponde ao valor que deve ser pago, devido a erros, irregularidades ou descumprimento de normas e condições contratuais.

Rescisão: desfazimento do contrato. As hipóteses de extinção dos contratos administrativos estão disciplinadas no art. 137 da Lei nº 14.133/2021.

Serviços continuados: são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do contratante, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. Os contratos destinados à aquisição de serviços continuados podem ser prorrogados por até 10 ou 15 anos, conforme os arts. 108 e 115 da Lei nº 14.133/2021.

Termo aditivo: instrumento celebrado durante a vigência do contrato para promover alterações nas condições nele pactuadas (por exemplo, prorrogação da vigência do contrato), vedada alteração do objeto contratual.

Termo de Encerramento: Instrumento formal que, uma vez cumpridas todas as cláusulas contratuais e respectivos termos aditivos, assim como expedido o termo de recebimento definitivo, caracterizará o encerramento do contrato administrativo.

Termo de Recebimento Provisório: termo detalhado pelo qual o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato verifica o cumprimento das exigências de caráter técnico (art. 140, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

Termo de Recebimento Definitivo: termo detalhado de responsabilidade de empregado ou servidor público ou de comissão designada pela autoridade competente, que comprova o atendimento das exigências contratuais (art. 140, inciso II, da Lei nº 14.133/2021).

Termo de Referência: documento que define de forma detalhada as condições e requisitos para a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, servindo para orientar o processo de licitação e definir o modelo de execução contratual. Os elementos essenciais do Termo de Referência constam do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

PRINCÍPIOS

A gestão e a fiscalização dos contratos consistem em um conjunto de atividades técnicas e administrativas, voltadas à verificação do cumprimento, pelo contratado, das obrigações estabelecidas em contrato, durante sua execução, conforme a disciplina do art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

Princípios e Diretrizes

Legalidade: o Fiscal de Contrato deve agir de acordo com a lei e dentro dos limites que estabelecidos para a sua atuação, de modo que todos os atos administrativos que vierem a ser adotados devem encontrar uma base legal e não podem extrapolar ou desprezar as normas legais vigentes ou o respectivo contrato administrativo.

Moralidade: o Fiscal de Contrato deve atuar de acordo com padrões éticos e morais elevados, preservando a integridade em suas ações e decisões. Esse princípio se inter-relaciona com o dever da probidade administrativa.

Motivação: o Fiscal de Contrato deve explicitar as razões e fundamentos das suas decisões, apresentando justificativas legais e técnicas, suficientemente claras e objetivas, dentro de critérios legais e de transparência.

Eficiência: destaca a necessidade de a administração pública cumprir a lei e também buscar alcançar seus objetivos de maneira eficaz, com a melhor relação entre custo e benefício. O Fiscal de Contrato deve procurar realizar suas atividades para alcançar os melhores resultados da forma mais produtiva e econômica possível, primando por assegurar a qualidade na prestação dos serviços ou dos bens adquiridos, em consonância com as especificações técnicas previamente estabelecidas.

Eficácia: o Fiscal de Contrato deve agir para alcançar os resultados desejados e cumprir os objetivos das suas atribuições, mediante procedimento regular que garanta a avaliação e o monitoramento contínuo das obrigações do contratado, para se alcançar os melhores resultados possíveis.

Segregação de Funções: necessidade de a Administração Pública repartir funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Segregação de Função

Definições

Glossário de Controle Externo do TCU: "Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria".

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. NBC TA 315: "Segregação de funções: Atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações, bem como manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções".

Lei nº 14.133/2021, Art. 7º, § 1º: "A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação."

Segregação de Função

No TCU:

Acórdão 1375/2015-Plenário: "É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação" (Rel. Min. Bruno Dantas).

Acórdão 2296/2014-Plenário: "As boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão do contrato devem ser realizadas por agentes administrativos distintos (princípio da segregação das funções), o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa" (Rel. Min. Benjamin Zymler).

Acórdão 3381/2013-Plenário: "A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento" (Rel. Min. Valmir Campelo)

Segregação de Função

REGRAS DE OURO

1

Quem elabora projeto **NÃO** fiscaliza a execução de contrato.

2

Quem afere os serviços **NÃO** efetua o pagamento dos serviços prestados.

3

Quem recebe bens ou produtos **NÃO** efetua o pagamento.

4

Pregoeiro **NÃO** pode ser Fiscal de Contrato.

DESIGNAÇÃO

O Fiscal de Contrato é designado por ato formal da autoridade competente (por exemplo, por meio de portaria ou outro ato de designação). Em contratos de maior complexidade, pode ser instituída uma comissão de fiscalização.

DÚVIDAS MAIS COMUNS

O servidor ou empregado público pode recusar a nomeação para a função de Fiscal de Contrato?

Não. O TCU tem entendimento pacificado de que a designação como fiscal de contrato não pode ser recusada, tendo em vista que somente as ordens manifestamente ilegais podem ser recusadas por agentes públicos, o que não é o caso (Acórdão nº 2.917-Plenário: "5.7.7. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal").

Existe limite de contratos para serem fiscalizados simultaneamente pelo mesmo agente público?

A Lei nº 14.133/2021 não estabelece limite. Alguns órgãos estabelecem o número de 3 contratos simultâneos por Fiscal, para evitar sobrecarga (ex.: Decreto nº 32.849/2011, GDF).

ATOS DO FISCAL

O Fiscal de Contrato deve exercer uma série de atos administrativos para o acompanhamento e monitoramento da execução contratual.

É da responsabilidade do Fiscal de Contrato, dentre outras medidas:

- Orientar o contratado, na pessoa do preposto indicado, estabelecendo as diretrizes para a execução adequada do contrato.
- Fiscalizar a execução do objeto contratual, recebendo os bens/produtos adquiridos pela Administração ou os serviços contratados, confirmando o cumprimento das obrigações, quanto aos aspectos técnicos e também quanto aos prazos de realização.
- Determinar a paralisação da execução do contrato quando estiver em desacordo com o pactuado.
- Verificar a inadimplência do contratado na execução do objeto contratual, quanto aos prazos ou qualquer outra obrigação, formalizando os atos necessários para a instauração de processo administrativo sancionador, quando for o caso.

O Fiscal, no desempenho da sua função, deve promover a instrução documental da execução contratual. Para isso, deve reunir e conhecer os seguintes documentos mínimos:

- Edital ou instrumento equivalente, convocatório da licitação.
- Termo de Referência ou Projeto Básico e os Estudos Preliminares.
- Cronograma físico-financeiro.
- Proposta do contratado.
- Documento de designação pela autoridade competente.
- Documento de indicação do preposto pelo contratado.

As dúvidas sobre as obrigações das partes, nos contratos administrativos, devem ser sanadas de acordo com o que constar do respectivo instrumento de contrato e/ou do Termo de Referência, devendo o Fiscal de Contrato orientar a sua atuação, ainda, com base na legislação aplicável, notadamente na Lei nº 14.133/2021.

O Fiscal de Contrato deve:

- Conhecer a necessidade a ser atendida e resultados esperados.
- Ter conhecimento da realidade de mercado, para que a sua atuação ocorra com razoabilidade e dentro de critérios de exequibilidade.

É recomendável que o Fiscal de Contratos mantenha Livro Diário com registro de ocorrências, de preferência assinado também pelo preposto do contratado.

O Fiscal deve também manter cópia de atas das reuniões realizadas com o preposto, a fim de discutir a qualidade da contratação, quando for o caso.

RESPONSABILIDADES GERAIS

São responsabilidades do Fiscal de Contrato:

- 1. Acompanhamento da Execução Contratual:** monitorar se a execução do contrato está sendo realizada conforme as especificações técnicas e cláusulas contratuais.
- 2. Verificação de Qualidade:** assegurar que os bens e serviços fornecidos atendam aos padrões de qualidade e às condições estabelecidas no contrato.
- 3. Registro de Ocorrências:** documentar qualquer irregularidade ou problema que possa surgir durante a execução do contrato.
- 4. Solicitação de Medidas Corretivas:** requisitar ao contratado as medidas corretivas necessárias para solucionar eventuais não conformidades.
- 5. Relatórios e Comunicação:** elaborar relatórios e comunicar à administração sobre o andamento do contrato, destacando as questões mais importantes.

PROCEDIMENTOS

O modelo de gestão de contrato descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade contratante, sendo cláusula obrigatória dos contratos administrativos.

Constitui também cláusula obrigatória, com relevância à função de Fiscal de Contrato, o critério de medição dos serviços ou entrega de produtos e a forma de pagamento.

Essas responsabilidades gerais, de atribuição do Fiscal de Contrato, traduzem uma série de procedimentos que podem/devem ser executados para assegurar e monitorar a execução contratual.

Encontra-se a seguir uma sugestão de rito/fluxo procedimental a ser observado para o bom desempenho da função de Fiscal de Contrato:

- **Exame do processo de contratação:** o Fiscal deve solicitar os documentos da contratação, para proceder a revisão dos atos e documentos que devem orientar a sua atuação. Em especial, o Fiscal de Contrato deve analisar os documentos da contratação (DFS, ETP, Edital, se houver, Termo de Referência, Contrato) e obter

Nota de Empenho (mantendo atualizado o consumo do contrato e o respectivo saldo financeiro).

- **Check-list das entregas:** manter controle do cronograma de entregas, relacionado os produtos/serviços a cargo do contratado e as respectivas datas de entrega de bens ou produtos ou conclusão de cada etapa do serviço, conforme o objeto da contratação.
- **Reunião inaugural (*kick-off*):** participar com o gestor de contrato de reunião inaugural (*kick-off*) com o preposto do contratado (e/ou sua equipe técnica), para apresentação e definição do procedimento de execução contratual. Recomenda-se que a reunião seja formalizada por meio de ata.
- **Abertura do Livro de Ocorrências:** realizar a abertura de Livro de Ocorrências, lavrando termo de abertura.
- **Acompanhamento e monitoramento do contrato:** realizar o acompanhamento e o monitoramento da execução contratual, devendo zelar pela adequada execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados, de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto no início da contratação. Eventuais atrasos

atrasos ou intercorrências devem ser comunicadas à área de contratos e/ou à autoridade superior, para providências.

- **Recebimento e atesto:** o Fiscal de Contrato deve realizar o recebimento provisório/definitivo dos produtos, bens ou serviços contratados, promovendo o atesto das notas fiscais. No ato do recebimento dos produtos/serviços, o Fiscal de Contrato deve observar se o contratado cumpriu as especificações e obrigações contratuais, adotando as providências necessárias para eventual aplicação de glosas ou sanções administrativas, assegurada, neste caso, o exercício da ampla defesa e do contraditório. As notas fiscais deverão estar acompanhadas das certidões negativas (ou certidões positivas com efeito negativo) exigidas no Edital, Termo de Referência e/ou no contrato. Caso o contratado não encaminhe a totalidade da documentação exigida, o Fiscal de Contrato deve notificá-lo a apresentar a documentação faltante.
- **Atualização de informações e do saldo do contrato:** o Fiscal de Contrato deve ter acesso ou manter arquivo com o valor executado e o saldo financeiro do contrato, devidamente atualizado.

- **Encerramento do contrato:** o Fiscal de Contrato deve, ao final do contrato, lavrar o Termo de Encerramento.

Para facilitar a sua atuação, disponibilizamos **modelo dos principais documentos de incumbência dos Fiscais de Contratos:**

- Modelo de Atesto.
- Modelo de Termo de Recebimento Provisório de Bens/Serviços.
- Modelo de Termo de Recebimento Definitivo de Bens/Serviços.
- Modelo de Termo de Encerramento de Contrato.

Para acessar [clique aqui](#) ou use o QR Code abaixo.

Modelos de Documentos para Fiscais de Contrato

- Documentos editáveis, disponibilizados em formato Word (extensão ".doc").
- Insira todas as informações da contratação.
- Insira a logomarca do Conselho ao qual você pertence.

Acesse com a câmera do seu celular ou outro dispositivo móvel.



SANÇÕES

Diante de suposta ocorrência de falha na execução de um contrato administrativo, identificada diretamente pelo Fiscal de Contrato, é indispensável a instauração de processo administrativo específico para apurar as ocorrências e aplicar a respectiva sanção administrativa, se for o caso.

As sanções aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas na Lei nº 14.133/2021 são as seguintes:

- Advertência;
- Multa;
- Impedimento de licitar e contratar;
- Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

É dever do Fiscal de Contrato promover o registro de ocorrências e comunicar eventuais falhas à autoridade competente, para a instauração de processo administrativo sancionador, que deverá observar a garantia do contraditório e da ampla defesa.

As irregularidades e infrações em contratos administrativos estão disciplinadas no Título VI da Lei nº 14.133/2021 (art. 155 e seguintes).

RESPONSABILIZAÇÃO

O Fiscal de Contrato pode ser responsabilizado por ação, omissão e prejuízos que causar à Administração ou ao contratado, no exercício de suas funções. O sistema de responsabilização prevê a responsabilidade civil, administrativa e penal do agente público.

A responsabilidade civil decorre de ato ilícito, consistente em ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência que provoque dano ao patrimônio de terceiro.

A responsabilidade administrativa surge em razão da atuação funcional dos agentes públicos; no caso dos Fiscais de Contrato, da de ato comissivo ou omissivo ocorrido durante a fase de execução contratual.

A responsabilidade penal prática de conduta definida como crime por lei. Os crimes mais comuns previstos na Lei nº 14.133/2021, que decorrem de figuras típicas imputáveis a Fiscais de Contrato, são:

- Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H).
Pena: reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

- Fraude em contrato (art. 337-J).
Pena: reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
- Impedimento indevido (art. 337-N).
Pena: reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

O Código Penal prevê, ainda, outros crimes em espécie, passíveis de imputação aos empregados e servidores públicos em geral.

Os crimes previstos na legislação especial (Lei nº 14.133/2021) e/ou no Código Penal podem ser praticados em concurso de agentes.

FIQUE ATENTO

"A alegação de desconhecimento das normas de regência não pode ser admitida para afastar a responsabilidade do agente público."

RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR.
DESCONHECIMENTO DE NORMAS PELO
GESTOR PÚBLICO.

Decisão por unanimidade.

Tribunal de Contas do Distrito Federal
Processo nº 9546/2008

Decisão nº 3054/2017.

SOBRE NÓS

O ICIT é uma instituição científica e tecnológica, sem fins lucrativos, que tem por finalidade prestar assistência técnica aos Conselhos de Fiscalização da atividade profissional, com objetivo de auxiliar a gestão executiva na busca da eficiência e na melhoria da qualidade de seus serviços, dentro do escopo do desenvolvimento institucional e da governança administrativa. Conheça alguns dos nossos serviços:

- Assessoria e consultoria em contratações públicas em geral.
- Elaboração e implantação de Programa de Integridade.
- Elaboração/revisão de Plano de Cargos e Salários e outros instrumentos de gestão.
- Disponibilização e alimentação de Portal de Transparência, moderno e interativo, de acordo com as exigências do TCU.
- Auditoria Situacional e modernização de processos.
- Implementação de Programa de Privacidade e Proteção de Dados (LGPD).

Fale agora com um dos nossos especialistas.



61 99844-0232

ou acesse o

WhatsApp pelo QR Code.



ICIT
INSTITUTO DE COOPERAÇÃO PARA ESTUDOS DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

WWW.INSTITUTOCOOPERACAO.ORG.BR

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte e que não esteja para venda ou qualquer fim comercial.

© ICIT, 2024