

# Gestão e fiscalização de contratos

DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL

**100° FÓRUM  
CONSAD**

Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração  
Seminário Internacional de Compras Públicas Estaduais

Realização:  
**CONSAD** **BID**  
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Apoio:  
**AMAZONAS** **CONSEPLAN**  
Conselho Nacional de Política Fazendária **CONFAZ**  
Conselho Nacional de Política Fazendária **República de Coreia**

# Sumário

---

- 1) Análise de pontos controvertidos na designação do fiscal;
- 2) Cuidados a serem observados na edição da Portaria de designação do fiscal;
- 3) Cisão de atividades entre Gestor e Fiscal. Modelos possíveis;
- 4) Observações sobre a formalização do processo de acompanhamento do contrato;
- 5) Pontos a serem observados no Edital e Contrato para facilitar a fiscalização;
- 6) Procedimento a ser adotado em caso de constatação de falhas;
- 7) Cuidados no ateste e pagamento;

# Questões preliminares

---

1) A designação como fiscal de contrato pode ser recusada?

R: Em princípio não, porquanto não se trata de ordem manifestamente ilegal (art. 116, IV, RJU)

Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário

5.7.7. 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. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P).” (Trecho do Relatório do acórdão do Min. Valmir Campelo)

# Questões preliminares

---

2) Contudo, ainda que não possa ser recusada, o fiscal pode solicitar a capacitação para a atividades, além de solicitar que exista uma avaliação da compatibilidade da sua qualificação com aquela exigida para a atividade

“5.7.6. Acerca das incumbências do fiscal do contrato, o TCU entende que devem ser designados servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços (item 9.2.3 do Acórdão nº 2.632/2007-P).

# Questões preliminares

---

3) Então se preciso ter condições adequadas, posso recusar a designação se já estiver fiscalizando um outro contrato? Qual o limite de contratos?

R: Não. Acórdãos nºs 2.831/2011-P, 38/2013-P e 1.094/2013-P

9.1.2. 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;

# Questões preliminares

---

3) Mas se preciso ter qualificação para o exercício do cargo, posso recusar a fiscalização de um contrato de obra pública, se não for engenheiro ou arquiteto?

R: Não. Acórdãos 2512-P. Contudo, a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o interesse público que o nomeou, por culpa *in eligendo*.

Relatório [...] A função de fiscal de contratos, mediante o acompanhamento da execução do objeto (no caso, obras), também não configura exercício ilegal da profissão de engenheiro. Trata-se de incumbência prevista no artigo 67 da Lei 8.666/1993, que não requer habilitação específica, sob pena de se inviabilizar o cotidiano da Administração Pública. Voto [...] designação do servidor para integrar a equipe de fiscalização da execução do contrato, apesar de sua ausência de formação em engenharia, nada teve de irregular, já que constituiu mero desempenho da incumbência prevista no art. 67 da Lei 8.666/1993. (TCU, Acórdão nº 2512, Plenário.)

# Questões preliminares

---

4) Não quero mesmo ser fiscal. Não podemos terceirizar esta atividade?

R: TCU, Acórdão 1930/2006-P; Acórdão nº 606/2009, Plenário

A contratação de empresa para que auxilie a Administração na fiscalização de contratos não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição.

AC-0606-12/09-P - AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

A responsabilidade da Administração Pública não se exime com a contratação de serviços de supervisão e auxílio no controle da execução contratual.

AC-1930-42/06-P - AUGUSTO NARDES

## 2) atribuições da portaria de designação de

IN SLTI/MPOG Art. 2º, II – definir papéis e responsabilidades dos atores e áreas envolvidas na contratação, tais como:

- a) ateste dos produtos e serviços;
- b) resolução de problemas;
- c) acompanhamento da execução dos trabalhos;
- d) gerenciamento de riscos;
- e) sugestão de aplicação de penalidades;
- f) avaliação da necessidade de aditivos contratuais; e
- g) condução do processo de repactuação, quando for o caso.

4) A portaria de designação e o normativo interno do órgão deve definir, taxativamente, as atribuições e responsabilidades de cada um dos agentes (fiscal/gestor/ordenador de despesas/autoridade superior)

5) Indicar um substituto do fiscal

### 3) Quem não pode ser designado fiscal de contrato

---

1) Quem executa não fiscaliza o próprio contrato. Princípio da segregação de funções

Com fundamento no princípio da segregação de funções, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor, em um mesmo contrato administrativo.

AC-0140-06/07-P - MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

# Vedações

---

## 2) Pregoeiro X fiscal. Princípio da segregação de funções;

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 das funções.

AC-1375-20/15-P - Bruno Dantas

## 3) Membro da comissão de licitação também não;

A execução de contrato deve ser acompanhada por servidor especialmente designado para tanto, não cabendo a designação de membros da comissão de licitação para o desempenho da atividade.

AC-2146-10/11-2 - JOSÉ JORGE

# Vedações

---

## 4) Conflito de interesses;

Os responsáveis pela fiscalização de contrato não podem ser designados em situações que envolvam conflitos de interesse na atividade.

AC-3083-45/10-P - RAIMUNDO CARREIRO

## 5) Parentes do dono da empresa;

Parentes ou cônjuges de proprietários ou sócios de entidades contratadas não devem ser designados como responsáveis pela fiscalização, gestão, ou qualquer função que envolva o controle da execução do respectivo contrato.

AC-1885-33/09-P - ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

# Deve ser evitado

---

**A fim de evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização, não deve o fiscal de contratos ser subordinado ao gestor de contratos**, e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa. "Não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possam ser consideradas ilegais, ela deve ser evitada".

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitação e contratos administrativos*. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 440.

4) Notas sobre a  
separação entre  
gestor e fiscal

---

# Não é obrigatório, mas é recomendado

---

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.

AC-2296-34/14-P - BENJAMIN ZYMLER

# Modelos possíveis – IN SLTI/MPOG

## 02

---

Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.

§ 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se:

I - **gestor do contrato**: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;

II - **fiscal técnico do contrato**: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e

III - **fiscal administrativo do contrato**: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

# PORTARIA-TCU Nº 297, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2012

---

Art. 2º Para os fins desta norma, entende-se por:

(...)

III – gestora do contrato: unidade ou subunidade da Secretaria do TCU, vinculada ou não ao objeto do contrato, responsável pela fiscalização da documentação comprobatória da contratada;

(...)

V – fiscal técnico do contrato: servidor formalmente designado para acompanhar a execução dos serviços terceirizados de natureza continuada que tenham sido contratados;

# 5) Processo de fiscalização

---

# Fatores de sucesso para a fiscalização:

---

- Conhecimento do regime jurídico;
- Conhecimento dos termos contratuais;
- Conhecimento do processo que resultou no contrato, inclusive atos da fase de planejamento;
- Organização.

# A importância do processo

---

**O acompanhamento e controle dos contratos administrativos devem se dar por meio de processos organizados**, inclusive com o rol de documentos necessários à verificação prévia aos pagamentos, bem como devem ser segregados os papéis e responsabilidades dos envolvidos na contratação, mormente as atividades a serem desenvolvidas pelos fiscais de campo e gestores do contrato.

AC-0748-10/11-P - UBIRATAN AGUIAR



# Reunião dos documentos essenciais à fiscalização

---

- Instrumento convocatório da licitação (edital);
- Termo de referência ou projeto básico;
- Orçamento e planilha de custos;
- Cronograma físico-financeiro;
- Necessidade a ser atendida e resultados esperados com o contrato;
- Conhecimento da realidade do mercado respectivo;
- Proposta da contratada;
- Documento coletivo de trabalho da categoria envolvida na prestação dos serviços (convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho);
- Instrumento de contrato;

# Reunião dos documentos essenciais à fiscalização

---

- Documento de designação do preposto pela contratada;
- Livro diário com registro de ocorrências, **de preferência, assinado pelo preposto da contratada;**
- Cópia de atas de reuniões realizadas com o preposto da contratada, a fim de discutir a qualidade da contratação.

# Sugestões para a organização

---

Portaria nº 297 - TCU

Art. 3º Para cada contrato de terceirização devem ser autuados um processo administrativo de liquidação e pagamento, por exercício financeiro, e um processo administrativo de acompanhamento e análise da documentação trabalhista e previdenciária.

➤ **Compilação dos principais documentos para fácil manuseio do fiscal.**

# Para confirmar o que estamos apontando

---

**A Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos,** com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência.

AC-2605-38/12-P - MARCOS BEMQUERER



# Sobre a importancia de conectar a metodologia de mensuração dos serviços

---

O edital e o contrato devem prever a metodologia de mensuração dos serviços efetivamente prestados, incluindo os critérios utilizados para verificação das quantidades e dos valores expressos nas notas fiscais emitidas pelas empresas contratadas.

AC-4665-43/08-1 - VALMIR CAMPELO



# 6) Da importância do edital e do contrato

---

# O sucesso da TISCAIIZAÇÃO e diretamente proporcional a um bom contrato

---

## **PREGÃO PRESENCIAL N.º 060/2015**

- ✓ DATA DA PUBLICAÇÃO: Sexta-Feira - 22 de Maio de 2015
- ✓ DATA DA REUNIÃO:
- ✓ NÚMERO DO PROCESSO: PREGÃO PRESENCIAL N.º 060/2015
- ✓ OBJETO DA LICITAÇÃO: Contratação de empresa para Indicação das operações que se devem efetuar sobre os dados do problema para obter o valor das incógnitas, no que tange serviços ou produtos oferecidos através de convênios aos servidores ativos e ou inativos do interesse do município de

# O que devo analisar num contrato

---

- 1) Qual o critério de **medição**: se posto de trabalho ou aferição por resultados (art. 11 da IN 02). Verificar ainda se existe ANS pois isto impactará na forma de cobrar o serviço. (ver ainda o art. 15, IV e XVII).
- 2) Verificar se existe disposição regulamentando o recebimento da **garantia**, e quais os seus termos (Art. 19, XIX da IN 02);
- 3) Em especial verificar se o contrato possui a previsão do art. 19, XIX, K – **Retenção da garantia**
- 4) Verificar se o contrato autoriza **prorrogação** por até 60 meses (Art. 19, XXI)
- 5) Verificar se o reajuste ocorrerá por **reajuste** em sentido estrito (por índice – verificar se o contrato já elegeu o índice) ou por **repactuação**, e quais são as suas regras. (art. 19, XXII)
- 6) Existência de **conta vinculada**
- 7) Tabela de **infrações** e multas correspondentes;

# O que devo analisar no edital

---

- 8) A obrigação da contratada autorizar a retenção da garantia no caso de inadimplemento de verbas trabalhistas (Art. 19-A, IV da IN 02)
- 9) A obrigação da contratada autorizar o desconto e pagamento direto aos trabalhadores, no caso de inadimplemento (Art. 19-A, V da IN 02)
- 10) Obrigação, em 60 dias, da emissão do Cartão cidadão (CEF) e conceder acesso ao site da Previdência e Receita (Art. 19-A, VI e VII da IN 02)

# Boas práticas

---

- Criação de manual de fiscalização – art. 115 da LGL;
- Adoção dos editais, contratos e check-lists da AGU - Acórdão nº 1.520/2015-Plenário;
- Realização de reuniões periódicas com o preposto da contratada;
- Processo organizado, como já visto;
- Formalização dos atos de fiscalização;
- Utilização e preenchimento do livro de ocorrências **diariamente** pelo fiscal do contrato;
- Guia de fiscalização (especialmente nos contratos com alocação exclusiva de mão de obra) com regras claras e conhecidas pela contratada;
- **Solicitar o auxílio da assessoria jurídica sempre que houver dúvidas na fiscalização do contrato e obrigatoriamente em momento prévio à promoção de alterações do objeto.**

07) Ao constatar alguma irregularidade na execução do contrato, quais providências o fiscal deve tomar?

---

# De novo o art. 67, LGL

---

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.

# Neste sentido

---

Na execução contratual, o fiscal do ajuste deve realizar o fiel registro de todas as ocorrências relevantes observadas e a Administração não pode se furtar ao direito-dever de aplicar as sanções administrativas previstas, quando for o caso.

AC-6462-29/11-1 - WALTON ALENCAR RODRIGUES

# Sobre a importância dos registros

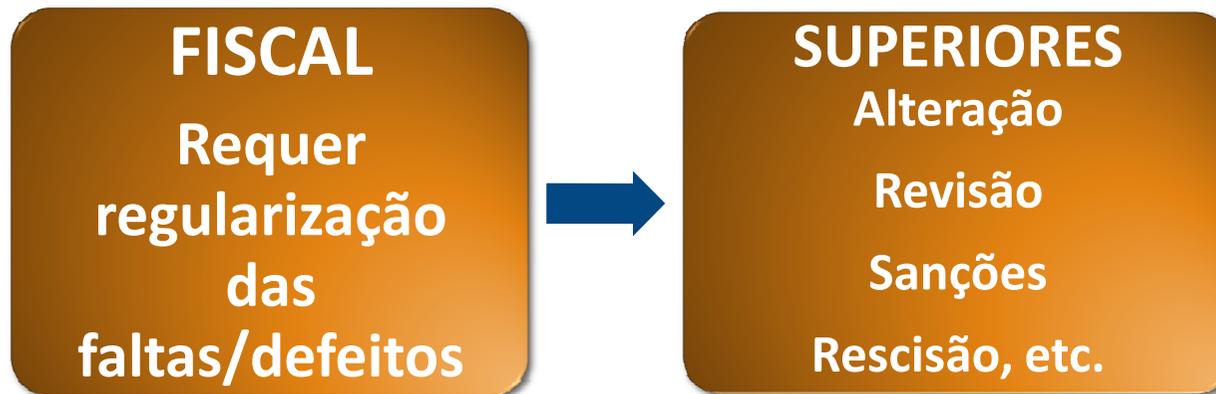
---

O registro da fiscalização de obra pública é ato vinculado, fundamental para procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle essencial que a administração exerce sobre o contratado, o qual propicia aos gestores informações acerca do cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas.

AC-4593-29/10-2 - JOSÉ JORGE

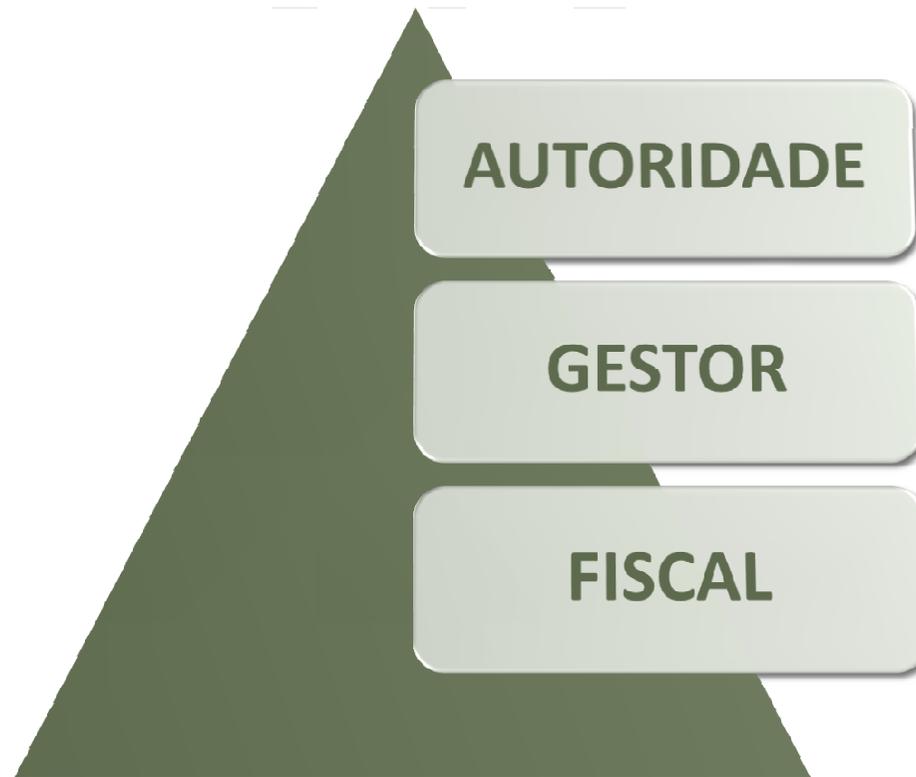
# Ordem de atuação

---



# hierarquia

---



# 8) Cuidados no ateste e pagamento

---

# Ateste da fatura

---

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, **pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização**, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias de comunicação escrita do contratado;

9.4.20. instrua seus fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei nº 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos;

TCU - Acórdão nº 1.330/2008 – P

# Fiscal deve estar presente, e atestar o que sabe, o que viu.

---

Nos contratos administrativos devem ser designados fiscais, com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto "à distância".

AC-2507-39/11-P - VALMIR CAMPELO



# Deve checar o que consta na nota e o que foi ofertado

---

Deve ser efetuada a conformidade entre os produtos recebidos e os que foram cotados por ocasião do procedimento licitatório (gênero e marca), para que seja efetivada a adequada liquidação da despesa.

AC-0536-07/11-P - AROLDO CEDRAZ

# Em todos os seus aspectos relevantes

---

É irregular o recebimento de objeto acondicionado em embalagem diferente da pactuada, que cause prejuízo à sua aplicabilidade.

AC-3026-44/10-P - RAIMUNDO CARREIRO

# mesmo que diante daquela afirmação de que o produto não está mais disponível

---

É irregular o recebimento de equipamento diverso do indicado na proposta vencedora da licitação sem atestação de equivalência técnica.

AC-0558-09/10-P - AUGUSTO NARDES



# Cuidado

---

Na hipótese de aceitação de proposta fora das especificações do edital e pagamento por bens desconformes, diante de atesto e liquidação indevida da despesa, cabe multa por grave infração à norma legal.

AC-7870-32/11-1 - JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

# Valor deve estar discriminado, conforme previsto no critério de medição

---

É irregular a existência de atesto, liquidação e pagamento sem discriminação de datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem dos serviços prestados.

AC-2334-36/11-P - WALTON ALENCAR RODRIGUES



# Orientação ao setor de contabilidade

---

- ✓ De acordo com o TCU, Acórdão nº 1.612/2013-Plenário, o Setor de Contabilidade, que é responsável por efetuar o pagamento, somente poderá efetuá-lo após confrontar todos os atestes das notas fiscais com as portarias de fiscalização de contratos, em atendimento ao disposto nos Arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.
- ✓ A não observância, pode acarretar pena de responsabilidade solidária do servidor que efetuou o pagamento caso a Administração venha sofrer algum dano decorrente da autorização do pagamento sem a observância ora mencionada.

# Obrigado!

---

Daniel de Andrade Oliveira Barral

[Daniel.barral@agu.gov.br](mailto:Daniel.barral@agu.gov.br)

61-2026-8628

