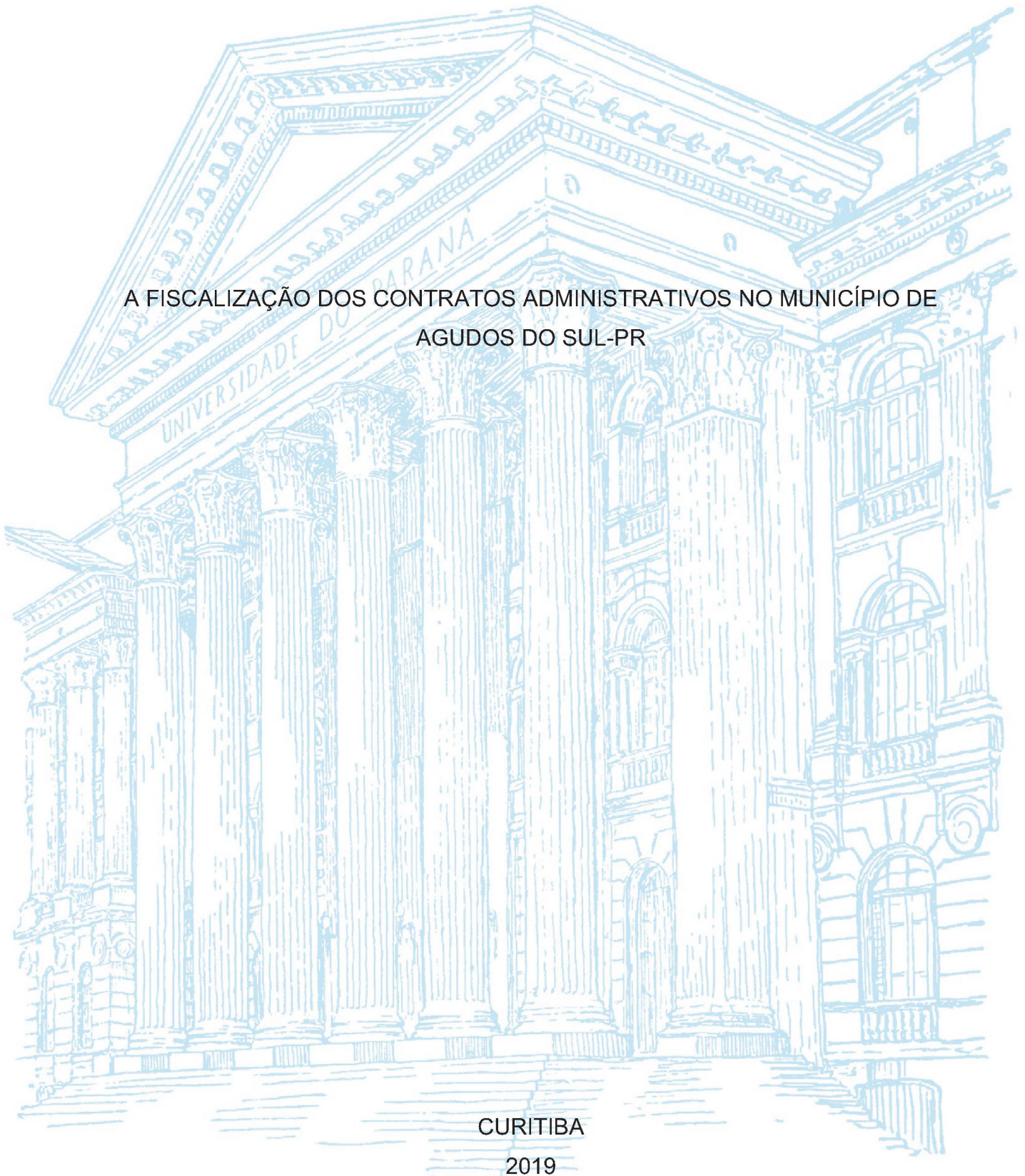


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NAYRA JACIANA TEIXEIRA RAMOS

A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO MUNICÍPIO DE  
AGUDOS DO SUL-PR



CURITIBA

2019

NAYRA JACIANA TEIXEIRA RAMOS

A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO MUNICÍPIO DE  
AGUDOS DO SUL-PR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Wagner da Fonseca.

CURITIBA

2019

## RESUMO

A licitação é o procedimento pelo qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para a aquisição e contratação de serviços, que por consequência formaliza-se mediante um contrato administrativo. O presente trabalho refere-se à fiscalização de contratos administrativos, regidos pela Lei n. 8.666/1993, que constitui-se uma tarefa complexa e exige capacitação e comprometimento dos servidores designados. Tem por objetivo, contribuir com a eficiência dos serviços prestados pela administração pública e a forma de deve se dar a fiscalização e execução dos contratos. Dessa forma, as reflexões partem dos princípios constitucionais que regem a administração pública e os princípios previstos na Lei de Licitações. Em seguida, faz um estudo sobre a função do fiscal de contrato e sua responsabilidade nas esferas administrativa, civil e criminal. A fiscalização é uma forma de controle preventivo, detectivo e corretivo que deve ser feito com todo rigor a fim de se evitar apontamentos dos órgãos de controle como Tribunal de Contas e Ministério Público. Por último, é apresentado um diagnóstico e descrição da situação problema, plano de implantação e os resultados esperados a apontamentos dos riscos e medidas preventivas.

**Palavras chaves:** 1. Administração pública 2. licitações 3.fiscalização de contratos administrativos.

## **ABSTRACT**

Bidding is the procedure by which the public administration selects the most advantageous bid for the acquisition and contraction of services, which is therefore formalized through an administrative contract. The present work refers to the supervision of administrative contracts, governed by Law n. 8.666/1993, which is a complex task and requires the qualification and commitment of the designated servers. Its objective is to contribute to the efficiency of the services rendered by the public administration and the manner in which the supervision and execution of the contracts must be carried out. In this way, the reflections are based on the constitutional principles governing public administration and the principles established in the Bidding Law. It makes a study on the role of the contract prosecutor and his responsibility in the administrative, civil and criminal spheres. Inspection is a form of preventive, detective and corrective control that must be done with all rigor in order to avoid notes from the control department such as the Court of Auditors and the Public Prosecution Service. Lastly, we make a diagnosis and description of the problem situation, implementation plan and the expected results for risk notes and preventive measures.

**Key-words:** 1. Public administration 2. biddings 3. public procurement inspection.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>05</b>
1.1	APRESENTAÇÃO .....	05
1.2	OBJETIVO GERAL.....	06
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.6</b>
1.4	JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO.....	06
<b>2</b>	<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.1	PRINCÍPIOS QUE REGEM A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS.....	07
	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.2.1.1</b> Princípios constitucionais.....	07
2.1.2.	Princípios gerais da Licitação.....	08
2.2	FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS.....	09
2.3	FISCAL DE CONTRATOS .....	13
2.3.1	Responsabilidade do Fiscal .....	16
<b>3</b>	<b>DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b> .....	<b>19</b>
3.1.	Descrição Geral da Organização.....	19
3.2	Diagnóstico da situação-problema.....	20
<b>4</b>	<b>PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA</b> ....	<b>24</b>
4.1	PROPOSTA TÉCNICA.....	24
4.1.1	Plano de implantação.....	25
4.1.2	Recursos.....	27
4.1.3	Resultados esperados.....	28
4.1.4	Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas.....	29
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>31</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>32</b>
	<b>APÊNDICE</b> .....	<b>35</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nessa seção será apresentada a situação atual do processo de fiscalização da execução dos contratos administrativos, no âmbito do Município de Agudos do Sul/PR, bem como a relevância do presente trabalho. Visa provocar uma reflexão do papel do fiscal do contrato e das responsabilizações do servidor e da administração pública.

### 1.1 APRESENTAÇÃO

A Lei n. 8.666/1993 dispõe em seu art. 67 que a execução dos contratos administrativos 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. 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. 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. (BRASIL, 1993)

A obrigatoriedade da fiscalização dos contratos administrativos decorre da Constituição Federal e da Lei de Licitações e contratos n. 8.666/1993. (BRASIL, 1993)

Considerando a importância desta fiscalização, condição fundamental para a eficiência e a obtenção dos resultados positivos nas contratações públicas, são muitos os incidentes e os procedimentos que precisam ser observados, para que se evite apontamentos de irregularidades pelo Tribunal de Contas do Estado e/ou o Ministério Público.

A efetiva fiscalização dos contratos visa materializar os objetivos da licitação realizada, bem como a correta execução do contrato e corrigir tempestivamente possíveis irregularidades, para depois validar o processo de liquidação da despesa e garantir que o objeto contratado seja eficiente para a administração pública.

No tocante a pesquisa, esta foi desenvolvida junto ao Poder Executivo do Município de Agudos do Sul, Estado do Paraná, em especial com o Departamento de Licitações vinculado a Secretaria de Administração e Finanças.

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Propor medidas que revelem resultados positivos de uma efetiva fiscalização dos contratos na Administração Pública e uma compreensão sistêmica sobre as atribuições e responsabilidades do fiscal de contratos administrativos.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Diagnosticar durante os meses de julho a dezembro de 2018 os principais procedimentos de execução de contratos administrativos, especialmente as alterações, prorrogação; o recebimento e ateste de nota fiscal; a rescisão e eventual aplicação de penalidade.

2. Analisar os resultados do diagnóstico, com foco na identificação dos problemas na fiscalização dos contratos e de causas potenciais de inefetividade na fiscalização e descumprimento da Lei n. 8.666/1993.

3. Propor as boas práticas para uma fiscalização eficiente e as formas de afastar apontamentos e responsabilizações pelos órgãos de controle.

## 1.4 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO

O presente projeto tem por objetivo conhecer da legislação aplicável a fiscalização dos contratos administrativos, em cumprimento ao princípio da legalidade previsto na Constituição Federal, como forma de garantir desejado grau de eficiência administrativa na consecução do interesse público.

Ainda, contribuir com a melhoria dos futuros processos de aquisições governamentais, corrigindo tempestivamente possíveis falhas e visando o cumprimento integral do contrato, sob o aspecto de efetividade e materialidade previsto no art. 67 da Lei n. 8.666/1993. (BRASIL, 1993)

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A presente revisão bibliográfica trata do tema estudado abordando os principais conceitos, da legislação que rege a fiscalização dos contratos administrativos e a aplicabilidade no Município de Agudos do Sul/PR, nos certames licitatórios realizados.

### 2.1 PRINCÍPIOS QUE REGEM A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

A administração pública está vinculada em seus atos em cumprir com a Carta Constitucional, que é de clareza solar. O poder público só pode fazer o que está previsto em lei, ao contrário da iniciativa privada que só não pode fazer o que é proibido em lei. Na interpretação do contrato administrativo é preciso ter sempre em vista que as normas que o regem são as do Direito Público, suplementadas pelos princípios da teoria geral dos contratos e do Direito Privado, e não o contrário, como, lamentavelmente, ainda se pratica entre nós. (MEIRELLES, 2007)

Para garantir o alcance desses objetivos, a lei de licitações estabelece uma série de mecanismos; assim o faz quando elenca como princípios básicos que vão reger o certame.

#### 2.1.1 Princípios constitucionais

O art. 37 caput da Constituição Federal dispõe sobre os princípios constitucionais que regem a administração pública, que são: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

A Lei de licitações e contratos foi editada a fim de se cumprir o princípio da eficiência, por isso os contratos administrativos devem ser fiscalizados e geridos como for de garantir aos administrados a eficiência dos serviços públicos. Para Silva (1995, p. 618):

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas como regra o procedimento de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realizações dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.



Cada princípio tem a sua relevância e a sua representatividade no processo de fiscalização da execução do contrato administrativo, sob pena dos gestores e servidores públicos sofrerem as penalidades previstas na Lei n. 8.666/1993 bem como responder penal, civil e administrativamente, além de se sujeitar a perda do cargo, do emprego, da função ou do mandato eletivo. (BRASIL, 1993)

Quanto ao princípio da legalidade realizar uma gestão e uma fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, isto é, se as ações estão de acordo com as legislações pertinentes, mas também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, nos valores de mercado, bem como se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os munícipes estão satisfeitos com os serviços que prestados.

### 2.1.2. Princípios Gerais da Licitação

A Lei Federal n. 8.666/1993, em seu artigo 3º, caput, indica os princípios aplicáveis às licitações na seguinte ordem: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo, e, dos que lhes são correlatos. Observe-se que alguns princípios já estavam previstos na Constituição Federal, assim passamos a discorrer quanto aos demais. (BRASIL, 1993)

Segundo Silva (1994, p. 616):

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos. A probidade Administrativa consiste no dever de “o funcionário servir a administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidade delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.” A improbidade administrativa é uma imoralidade pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Quanto ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, Mello (2012) observa que este princípio vincula a Administração Pública a seguir de forma estrita a todas regras que tenham sido previamente estipuladas para disciplinar e conduzir ao certame.

Quanto à vinculação ao edital, este constitui a “lei interna da licitação” e, por isso, vincula aos seus termos tanto a Administração como os particulares. Para Di Pietro (1999, p. 299)“... trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento”.

## 2.2 FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

A Constituição Federal prevê no art. 37, XXI, que os serviços deverão ser contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os participantes interessados. Assim, assevera a carta magna que sob a luz do princípio do interesse público, sob a finalidade pública, sejam contratados terceiros para atividades meio. (BRASIL, 1988) Surgiu a Lei n. 8666/1993 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, que tem aplicabilidade em todos os entes da federal e outras legislações esparsas como a Lei n. 10.520/2002 que trata da modalidade de pregão. (BRASIL, 1993; 2002)

Porém, compete privativamente a União legislar normas gerais de licitações e contratos em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, conforme prevê o art. 22, XXVII da Constituição Federal, cabe aos Estados, Distrito Federal, e Municípios legislar supletivamente sobre a matéria no que tange ao interesse peculiar de suas administrações. (BRASIL, 1988)

O controle das atividades administrativas públicas, fundamentalmente pela eficiência do Poder Público já se encontrava previsto na Lei n. 4.320/1964 – Lei Geral de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e do Decreto Lei n. 200/1967 – Dispõe sobre a Organização da Administração Federal. A administração pública deverá realizar licitação para contratação de serviços ou locação de imóveis. A licitação destina-se a garantir 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,

bem como realizar uma pesquisa de mercado para ter como base o valor a ser pago, anexando ao pedido às cotações. (BRASIL, 1964; 1967)

Conforme as necessidades das Secretarias Municipais estas realizam o pedido, com a descrição detalhada do objeto a ser contratado, o prazo de execução do serviço ou o regime de execução ou a forma de fornecimento, qualificação do profissional a ser contratado, responsabilidades do futuro contratado entre outras especificidades de cada objeto. Após a homologação do certame licitatório e a adjudicação do objeto é redigido o contrato com o licitante (s) vencedor (es). Assim, o departamento responsável pelas licitações deve tomar muito cuidado com a redação do Edital, a minuta do contrato, pois vinculará as partes contratantes. Conforme Santos (2017, p.194):

Quando a Administração estabelece no edital as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentam suas propostas com base nesses elementos. Ora, se na execução do contrato houver desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes.

Todos os contratos devem ser fiscalizados, desde a aquisição, mas a fiscalização administrativa é imprescindível nos contratos de prestação de serviços de dedicação exclusiva de mão de obra. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

A fiscalização dos contratos é importante para que a Administração Pública acompanhe sua realização, velando pela exatidão dos trabalhos e impondo as modificações que o interesse público exigir. Para Meirelles (2007, p. 205):

Fiscalização: a fiscalização da execução do contrato abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiências de funcionamento e de produção e tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento. A sua finalidade é assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações, se existente.

O controle concomitante à execução contratual, em nítido viés fiscalizatório previsto no art. 67 da Lei n. 8.666/93, na busca da execução integral dos termos

acordados e no adimplemento de todas as parcelas acessórias à prestação contratada. (BRASIL, 1993) A gestão e fiscalização dos contratos têm por objetivo que eventual omissão administrativa pode e deve ser apontada, evitando uma futura responsabilização tanto dos gestores quanto dos servidores. Porém, a gestão é um serviço geral de todos os contratos firmado, já a fiscalização é uma atividade pontual e especializada, para cujo desempenho é indispensável que a Administração Pública. Deve-se ressaltar que a Administração Pública responde objetivamente pelos danos que seus agentes, causarem a terceiros:

Art. 37. ....

[...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988)

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE n. 327.904, tendo como Relator o Ministro Carlos Britto, fixou entendimento no sentido de que:

somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, 2006)

Todavia, pode incidir a hipótese de responsabilidade subjetiva do Estado, por se tratar, em tese, de falha do serviço público. Sobre o tema, leciona Mello (2012, p. 1022):

é mister acentuar que a responsabilidade por `falha de serviço', falha do serviço ou culpa do serviço (*faute du service*, seja qual for a tradução que se lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo), como sempre advertiu o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

Mais uma vez se demonstra a importância da fiscalização dos contratos administrativos, ainda mais se houver a concessão ou permissão de serviços públicos para empresas privadas.

Os particulares na esfera privada estão livres para praticar qualquer ato desde que a lei não proíba já a administração pública somente pode atuar conforme

a lei e esta distinção se estende aos contratos, enquanto aos particulares tem ampla liberdade quando pretendem contratar o Poder Público necessita adotar todo um procedimento rigoroso determinado conforme a lei. Dispõe a Instrução de Serviço n. 119/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Art. 3º

II – Fiscalização da Execução do Contrato: é o acompanhamento da execução contratual em seus aspectos técnicos e administrativos, que poderá ser desdobrada em:

- a) Fiscalização Técnica: é o acompanhamento da execução do contrato com o objetivo de avaliar se a execução e a entrega do objeto estão nos moldes contratados, bem como se estão sendo mantidas as condições contratuais;
- b) Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento da execução do contrato quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, de acordo com a natureza do objeto; e
- c) Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato com dedicação exclusiva de mão de obra quanto aos aspectos técnicos descritos na alínea “a”, em relação à prestação de serviços realizada com empregados alocados, com exclusividade, em Unidade(s) Setorial(is). (PARANÁ, TCE, 2018)

As atividades de gestão e fiscalização da execução do contrato administrativo abrangem o conjunto de atos que tem por objetivos garantir a adequada prestação de serviços e fornecimento de bens; bem como verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, e apoiar a instrução processual relativa à repactuação, alteração, reequilíbrio econômico financeiro do contrato previstos nos art. 57 da Lei n. 8.666/1993, prorrogação, pagamento e até mesmo eventuais aplicações de sanções e extinção dos contratos, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática. (BRASIL, 1993)

Ainda, equipara-se ao contrato a ata de registro de preços, nos casos previsto no art. 15 da Lei de licitações, Lei do Pregão 10.520/2002 e do Decreto n. 7892/2013. O sistema de registro de preços é um meio formal para a administração pública registrar preços de determinado produto para futura e eventual aquisição. (BRASIL, 2002; 2013)

Esse procedimento viabiliza diversas contratações, esporádicas ou sucessivas, por meio de um único processo, sem que haja necessidade de fazer uma nova licitação para cada aquisição no decorrer do período, reduz os processos

de licitação, otimiza tempo e investimentos, além de possibilitar a compra imediata, caso seja necessidade do setor. O sistema de registro de preços tem se mostrado uma alternativa simples e econômica para os órgãos públicos, mas aqui mora o perigo e a negligência muitas vezes do setor público, pois acaba por deixar de lado a fiscalização, porque a aquisição não é feita imediatamente.

Deve-se ressaltar que é essencial a fiscalização de contratos no momento pelo qual passa o país, afim de que sejam combatidos os atos de corrupção, porque muitos dos escândalos ocorreram porque superfaturaram contratos, ocasionando dano ao erário público e lesão ao patrimônio público.

### 2.3 FISCAL DE CONTRATOS

A Administração pública deverá designar um ou mais servidores públicos para fiscalizar a execução dos contratos firmados com as empresas ou prestadores de serviços. Tal disposição está previsto no art. 67 da Lei n. 8.666/1993, vejamos:

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. (BRASIL, 1993)

O servidor designado será responsável por fiscalizar, vigiar, examinar, será exercido apenas por um servidor designado que representará a Administração especialmente para aquele contrato, ficando a cargo exclusivo de cobrar e acompanhar seu cumprimento. Fiscalizar é diligenciar, inquirir, censurar, investigar, verificar se as etapas planejadas estão sendo cumpridas, se tecnicamente a obra / serviço / produto está correto e se o dinheiro despendido corresponde ao previsto em contrato (SANTOS, 2017). Se observadas falhas ou defeitos na execução do contrato este deverá fazer as anotações necessárias e comunicar a pessoa responsável para que sejam tomadas as medidas cabíveis.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná define como sendo Fiscal de Contrato: servidor responsável por fiscalizar a execução contratual, em seus aspectos técnicos e administrativos. Os fiscais devem, preferencialmente, ter conhecimento do objeto da contratação e serem indicados pelo setor que solicitou a contratação dos serviços, para serem encarregados do acompanhamento e

fiscalização dos aspectos qualitativos do contrato sob sua responsabilidade, desde o início até o término da vigência contratual.

A designação se dará por ato próprio distinto do contrato e pessoa designada deverá ter conhecimento sobre a área técnica que deverá fiscalizar, poderá o fiscal ser assessorado por técnicos da área como engenheiros, contadores e advogados para fundamentar os relatórios a serem emitidos.

Leiria (2008) assinala que o fiscal tem atuação focal, admitindo-se, inclusive, diversos fiscais com competências diferentes para um mesmo contrato, em respeito aos princípios da eficiência e da especialização. Assim, a Administração garante agentes capacitados atuando nas áreas respectivas, gerando ganhos em termos de qualidade. Sob a perspectiva de Marques Neto (2001) a fiscalização é de suma importância para que as cláusulas contratuais sejam efetivamente cumpridas e ressalta que:

[...] não basta ter um contrato bem elaborado e adaptado às necessidades da Administração e aos interesses do contratado. É imperioso que haja uma gestão atenta e competente das atividades contratuais, visando a tornar efetivas as condições nele inscritas (p. 11).

O servidor nomeado não poderá se recusar a cumprir a função designada sob pena de responder administrativamente por falta funcional, por mais que não esteja previsto como sua atribuição, quando da realização de concurso público, porque tal função está implícita como deveres gerais dos servidores.

Aqui abro um parêntese que creio ser o grande problema das Prefeituras, primeiramente porque possuem poucos servidores públicos para desenvolver a referida função, muitos acabam acumulando diversas funções, segundo porque muitos servidores se recusam a cumprir a referida função mesmo tendo sido designados, e por último ressaltar a falta de pessoas técnicas que possam exercer esta atribuição.

Porém, no Estatuto do Servidor Público está previsto que o servidor deverá cumprir ordens de superiores hierárquicos, não sendo ilegal a referida designação, apenas poderá haver a recusa nos casos de impedimentos e suspeição, as quais deverão ser comunicadas por escrito e o servidor substituído.

O Tribunal de Contas da União, já se manifestou neste mesmo sentido:

Ementa: CONTRATAÇÃO PÚBLICA – CONTRATO – FISCALIZAÇÃO – REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO – CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES – DEFICIÊNCIAS – COMUNICAÇÃO AO SUPERIOR HIERÁRQUICO – TCU. Em decisão referente à fiscalização do contrato, constou do Relatório que: “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-Plenário)”[...]. (TCU, 2010)

Após a designação do servidor como fiscal de contrato e superadas a negativa e o impedimento ou suspeição para o exercício da função, os fiscais receberão cópias dos documentos da referida contratação pelo Departamento de Licitações e Contratos, do ato convocatório da licitação e seus anexos, do contrato firmado com o contratado, a garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização. Tais documentos servirão para o fiscal saiba quais foram os termos firmados entre as partes e que faça o seu trabalho de fiscalizar se estão sendo cumpridos ou não, deve este se aprofundar a fim de desenvolver a função a contento, sob pena de responder administrativamente, penal e civilmente.

Todavia, a Lei n. 8.666/1993, não especifica em sua redação quais seriam as ocorrências que devem ser registradas pelo fiscal de contrato e também não traz as respectivas atribuições, neste caso cabe à administração municipal editar um ato normativo como Decreto ou Portaria para deixar claro referidas atribuições. (BRASIL, 1993)

O fiscal deve ter amplo conhecimento quanto ao objeto da contratação; à forma de execução; como deve ser feito o fornecimento de materiais e prazo de entrega ou prestação dos serviços; relação de materiais ou equipamentos; quantitativo e funções dos funcionários que prestarão o serviço; cronograma de serviços; obrigações da contratante e da contratada, especialmente no que se refere aos aspectos técnicos/qualitativos empregados na execução dos serviços contratados. As decisões e providências que ultrapassarem a competência do fiscal deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. Assim, neste perspectiva, Meirelles (2007, p. 195) expressa o seguinte:

Aplicação de penalidades contratuais: a aplicação de penalidades contratuais diretamente pela Administração é outra de suas prerrogativas, correlata à do controle do contrato. Realmente, seria inútil o



acompanhamento da execução contratual se, verificada a infração do contratado, não pudesse a Administração puni-lo pela falta cometida. Tal poder resulta do princípio da auto-executoriedade dos atos administrativos, que já estudamos precedentemente (cap. IV, item III), extensivo também aos contratos públicos.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná na Instrução de Serviço n. 119/2018, art. 1º assim define como sendo fiscal:

Art. 1º ....

[...]

IV - Fiscal Administrativo: servidor responsável por fiscalizar o contrato quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;

V - Fiscal de Contrato: servidor responsável por fiscalizar a execução contratual, em seus aspectos técnicos e administrativos;

VI – Fiscal Setorial: servidor responsável pela fiscalização técnica do contrato quando este for executado de forma descentralizada, com dedicação exclusiva de mão de obra e com empregados alocados, com exclusividade, em setores distintos do TCE/PR;

VII – Fiscal Técnico: servidor responsável por fiscalizar a execução contratual quanto aos aspectos técnicos;

VIII – Gestor de Contrato: servidor, com atribuições gerenciais, designado para gerir e coordenar o processo de fiscalização da execução contratual; (PARANÁ, TCE, 2018)

Independente da função que o servidor exerça este deve ter amplo conhecimento do edital, do termo de referência, do contrato ou da ata, acompanhar e fiscalizar in loco a execução e a entrega do objeto, verificando a sua aderência aos termos contratuais e verificar a quantidade, qualidade, validade, valores e preços pactuados, prazo de entrega, especificações e modo de execução, dentre outros, se estão compatíveis com o estabelecido no instrumento contratual, apontando as faltas ou defeitos observados.

Todavia, o gestor do contrato além das atribuições acima deve coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, além dos atos preparatórios à instrução processual e à formalização dos procedimentos de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

### 2.3.1 .Responsabilidade do Fiscal

O fiscal de contratos é responsável pelas informações que repassa a administração pública, sob pena de responder nas três esferas penal, civil e

administrativa, podendo inclusive ser acumuladas as apurações de possíveis infrações e ilegalidade.

Com a fiscalização será possível ou não liquidar a despesa e realizar o referido pagamento, cabendo a ele prestar o recebimento provisório de obras serviços e zelar para que o Poder público não arque eventualmente com débitos trabalhistas e previdenciários de contratos firmados em terceirização de mão de obra. Assim, uma atuação ineficiente do fiscal tem potencial para causar dano ao erário, violação aos princípios da administração pública e lesão ao patrimônio público, previsto na Lei de Improbidade administrativa, pela irregularidade praticada.

Tais responsabilidades estão previstas ainda no art. 82 da Lei de Licitações que prevê que os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. (BRASIL, 1993) Este foi o entendimento do Tribunal de Contas da União:

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 às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92. (TCU, 2006)

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo [...] tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo [...] (TCU, 2009)

No âmbito administrativo será apurado mediante processo administrativo disciplinar que é regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos, Lei Municipal n. 409/2007 (AGUDOS DO SUL, 2007). Dentre os deveres do servidor público está previsto observar as normas legais e regulamentares; levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo (art. 153) ainda quanto às referidas responsabilidades:

Art. 156 O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 157 A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Art. 159 A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 160 As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si. (AGUDOS DO SUL, 2007).

Quanto a eventual ilícito penal este será apurado mediante inquérito policial e Ação penal cabível, podendo incidir os crimes de licitações previstos e atos de improbidade administrativa. Todavia, no que se refere à responsabilidade penal, em caso de absolvição criminal, existe a possibilidade de se afastar a responsabilidade administrativa. Já na esfera civil que diz respeito a ressarcir, os danos sofridos e prejuízos ao erário ocorridos durante a execução daquela fiscalização falha. Ainda, poderá o referido servidor incorrer em responsabilização pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que poderá condená-lo a restituir o valor do dano ao erário, aplicar multa e deixar inabilitado para exercício de cargo ou função de confiança.

Assim, toda e qualquer irregularidade ou ilegalidade apurada pelo fiscal de contrato deve ser comunicada ao superior hierárquico ou ao Departamento competente, como o Controle Interno ou Departamento jurídico para se sejam tomadas as providências cabíveis.

### 3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nesta seção será apresentada a organização aonde foi desenvolvido o presente trabalho, bem como as características locais e o Diagnóstico da situação-problema.

#### 3.1 Descrição Geral da Organização

O presente trabalho foi desenvolvido na Prefeitura Municipal, do Município de Agudos do Sul no Estado do Paraná, criado em 25/07/1960. Conforme dados do IBGE o Município possui uma população estimada de 9.269 habitantes e a densidade demográfica é de 43,01 hab/km<sup>2</sup>.

A Receita anual do Município de Agudos do Sul para o exercício de 2019, está estimada em R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais) conforme a Lei Orçamentária Anual. (AGUDOS DO SUL, 2018)

A estrutura administrativa é dividida em Secretaria de Administração e Finanças; Agricultura e Meio Ambiente; Assistência e Promoção Social; Educação, Cultura Turismo e Esporte; Obras e Serviços e Secretaria de Saúde. O Departamento de Licitações é vinculado a Secretaria de Administração e Finanças, que é responsável pela elaboração dos procedimentos licitatórios, conforme os pedidos das Secretarias, após a finalização das licitações com a homologação e adjudicação do objeto inicia-se a execução do contrato, nesta fase é que ocorrerá a fiscalização dos contratos. (AGUDOS DO SUL, 2009)

Leciona Souza (1976, p.6):

A sociedade política não é uma soma de indivíduos abrangidos num todo mecânico. É um conjunto orgânico de famílias e outros grupos, ou seja uma sociedade de sociedade. (...) Em se tratando de nações modernas, vemos que estas se dividem em unidade sociais menores, integradas no organismo do Estados. São tais unidades o Município, célula política, e a província num âmbito maior, compreendendo vários municípios. O Município é a unidade política fundamental, é a célula política, assim como a família é a célula social.

Neste sentido para Cicco (2015, p. 95) “a importância da vida municipal decorre do simples fato de que é o Município a estrutura política com a qual temos

contato direto, sendo um pouco distante o Estado ou província e mais distante ainda o Estado nacional.”

O interesse crescente pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao Planejamento Governamental e ao Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas também se deve, em boa medida, às mudanças institucionais pelas quais a Administração Pública tem passado no país, como: os formatos de implementação descentralizada de programas sociais; a preocupação da auditoria dos Tribunais de Contas na avaliação do desempenho dos programas, além da análise na conformidade legal; e a reforma gerencial da Gestão Pública em meados dos anos de 1990. (GARCIA, 2001)

### 3.2 Diagnóstico da situação-problema:

A partir da pesquisa exploratória com a coleta de dados por meio da observação, entrevistas, análise da documentação e legislação o método utilizado foi da pesquisa qualitativa e documental.

Foram analisados os contratos administrativos firmados entre os anos de 2017 e 2018, bem como a legislação aplicada. Ainda, foram realizadas entrevistas no ano de 2019, conforme o roteiro de perguntas anexo ao apêndice, com a Procuradora, Secretários Municipais e a Diretora do Departamento de Licitações e Contratos.

A pesquisa foi efetuada dentro da estrutura organizacional na Prefeitura de Agudos do Sul/Paraná, correlacionando como era feita a execução dos contratos administrativos de cada Secretaria Municipal, bem como o posicionamento das formas de controle a fim de se identificar a efetividade ou não da fiscalização dos contratos administrativos.

A Procuradora do Município Sra. Veiviane Alves esclareceu que foram realizadas 178 licitações no ano de 2018 e que vem tentando implantar a fiscalização dos contratos no Município em todas as Secretarias Municipais, para tanto foi editada a Instrução Normativa Municipal n. 01/2018 que Regulamenta o processo administrativo apuratório de irregularidades e nomeada a Comissão Processante Permanente, mas que há uma grande resistência entre os servidores públicos em assumir a função de fiscal de contratos.

Ainda, a Secretária de Saúde, Sra. Katya Carvalho demonstrou também sua preocupação diante da fiscalização dos contratos, que a figura do fiscal se confunde com do gestor muitas vezes, pois é ela própria quem ajuda a fiscalizar, mesmo sendo a gestora dos contratos. Relatou ainda que após a edição da Instrução Normativa n. 01/2018 melhorou muito a fiscalização em sua Secretaria.

Assim, nesta perspectiva, Alves (2011, p. 65) expressa o seguinte:

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, 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.

As demais secretarias também responderam ao questionário pre formulado, e foram enfáticas em responder que apenas para contratos com valores expressivos; contratos de obras e prestação de serviços é que há a fiscalização, mas na maioria não é feita a fiscalização, que há uma grande dificuldade de designar servidores para a referida função.

Em seguida, foi realizado um levantamento conceitual dos principais procedimentos e os atores estruturais dentro da administração pública municipal. Foi estudada a doutrina sobre o assunto e artigos científicos, voltados para área de licitações e contratos administrativos e a jurisprudência do Tribunal de Contas e Tribunais Superiores.

Estes procedimentos visaram extrair os problemas que impedem que a fiscalização contratual seja exercida efetivamente, bem como os vícios que existem desde os pedidos das secretarias municipais tanto nos editais de licitação e nos contratos administrativos, principalmente nas fases de planejamento e execução.

No tocante as licitações, após a pesquisa documental dos contratos firmados nos anos de 2017 e 2018 e a entrevista com o Departamento de Licitações e Contratos e a Procuradoria Geral, chegou-se ao seguinte resultado:

QUADRO 1 – TABELA DE LICITAÇÕES

TIPO OBJETO	Quantidade de contratos firmados em 2017	Quantidade de contratos firmados em 2018	Quantidade de Contratos fiscalizados em 2017	Quantidade de Contratos fiscalizados em 2018
Aquisição	37	92	26	40
Prestação de serviços	30	28	14	13
Locação	7	3	0	0
<b>Total:</b>	74	123	40	53

FONTE: [https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-005/con\\_contratos.faces?mun=07DBQPnnvoZrdmO9mZ8jCUtkqgkEHC\\_j&retirarCabeRoda=S&retirarMenuLateral=S&retirar](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-005/con_contratos.faces?mun=07DBQPnnvoZrdmO9mZ8jCUtkqgkEHC_j&retirarCabeRoda=S&retirarMenuLateral=S&retirar)

No quadro 1 demonstra-se que no ano de 2017 apenas 40 dos 74 contratos firmados foram fiscalizados, e no ano de 2018 que apenas 53 dos 123 contratos foram fiscalizados, e no ano de 2018 apenas 5 contratos tiveram apontamentos pela Comissão Processante e 1 foi cancelado porque o contratante não cumpriu com o contrato.

QUADRO 2 – LICITAÇÕES POR SECRETARIAS MUNICIPAIS

Secretaria	Quantidade de contratos firmados em 2017	Quantidade de contratos firmados em 2018	Quantidade de fiscais designados em 2018
Saúde	34	96	3
Administração e Finanças	9	10	1
Educação, Cultura Turismo e Esporte	11	7	1
Agricultura e Meio Ambiente	9	4	1
Obras e Serviços	0	2	1
Assistência e Promoção Social	11	4	1
<b>Total:</b>	74	123	8

FONTE: [https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-005/con\\_contratos.faces?mun=07DBQPnnvoZrdmO9mZ8jCUtkqgkEHC\\_j&retirarCabeRoda=S&retirarMenuLateral=S&retirar](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-005/con_contratos.faces?mun=07DBQPnnvoZrdmO9mZ8jCUtkqgkEHC_j&retirarCabeRoda=S&retirarMenuLateral=S&retirar)

No que se refere ao quadro 2 visualiza-se que a Secretaria de Saúde é a que mais firmou contratos nos anos de 2017 e 2018 e a que possui mais fiscais, em

seguida no ano de 2017 foi a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes e no ano de 2018 foi a Secretaria de Administração.

Foi observado que a fiscalização é feita pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes e Secretaria de Saúde em quase na totalidade de seus contratos, porém não há para os todos os contratos das outras Secretarias, o que ocasiona muitas vezes na entrega do objeto diverso do contrato, ou em quantidades menores, ou não com a qualidade que deveria; ser lotes com prazos de validades curtos e etc. Mas, mesmo nas Secretarias de Educação, Cultura e Esportes e Secretaria de Saúde há muitas falhas nas fiscalizações, pois há poucos servidores públicos que exercem esta função.

Tal matéria é constantemente objeto de apreciação nos julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União:

(...) Igualmente inaceitável é a falta de acompanhamento pelo responsável da geração dos dados que resultaram nos pagamentos do empreiteiro. Tal negligência denota desídia administrativa e falta de zelo para com a res publica. Tanto que, embora não tenha sido apurado qualquer dano ao Erário, é legítima, legal e bem merecida a multa aplicada ao gestor (TCU, 2004)

As decisões dos órgãos de controle tem sido no sentido de que é dever do gestor realizar de forma criteriosa o acompanhamento do material adquirido ou a realização do serviço contratado, fazendo constar nos processos parecer técnico informando ter sido o material ou o serviço entregue na forma exigida no contrato.

Neste sentido, o Acórdão 3749/2007 da 1ª primeira câmara do TCU, determinou que as entidades adotem providencias necessárias no sentido de aperfeiçoar a sistemática de gestão de contratos, de modo a obter maior clareza e controle do acompanhamento da execução física e financeira. (BRASIL, 2007)

Assim, o registro da fiscalização, é elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços, bem como é o controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado.



## 4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nesta seção será apresentada a descrição de soluções para os problemas identificados na organização objeto do projeto, com base na revisão bibliográfica. Quais devem ser as mudanças organizacionais a serem implantadas e os procedimentos a serem tomados.

### 4.1 PROPOSTA TÉCNICA

A Secretaria de Administração e Finanças deve convocar uma reunião com todos os Secretários e expor da obrigação de fiscalização de todos os contratos, apresentar os diagnósticos e falar da necessidade de nomear os fiscais de contratos, estabelecendo um prazo para indicação dos servidores públicos.

Após, a designação dos servidores públicos de cada Secretaria para que seja responsável pelas compras e contratações da Prefeitura Municipal de Agudos do Sul/Paraná, estes serão nomeados por Portaria, em cada área de atuação, ou seja, nutricionista para a merenda escolar, farmacêutica para os contratos de medicamentos, conforme determina o art. 67 da Lei n. 8.666/1993:

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. (BRASIL, 1993).

A escolha do fiscal deve recair sobre a pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa *in elegendo*. (COSTA, 2013)

Após, os servidores deverão ser capacitados, podendo ser realizado na Prefeitura o curso *on-line* de Fiscalização e Contratos Administrativos, disponibilizado gratuitamente pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Também deverão ser capacitados os superiores hierárquicos dos fiscais para que possam auxiliá-los na execução dos serviços e análise dos relatórios, posteriormente poderá haver capacitação contínua.

Analisar o planejamento de contratações das secretarias e os objetos a serem licitados e conforme se houver necessidade, contratar profissionais técnicos para emitirem relatórios para auxiliarem a fiscalização.

Orientar os servidores designados que a fiscalização deve iniciar após o início do contrato e cobrar os relatórios quanto ao cumprimento ou inexecução do contrato, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.

Segundo Marinela (2014, p. 495):

Nos contratos de obras e serviços, a administração receberá o objeto do contrato, provisoriamente, através do responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 dias da comunicação escrita do contratado, e definitivamente, através de servidor ou comissão designada pela autoridade competente, também mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes após o decurso de prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais ficando o contratado responsável pelos vícios e incorreções do objeto Para contratos de compra ou de locação de equipamentos, recebe-se provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação e em definitivo após a verificação da quantidade e qualidade.

Os servidores públicos devem conhecer as boas práticas para uma fiscalização eficiente e as formas de afastar apontamentos e responsabilizações pelos órgãos de controle.

Dependendo do valor e complexidade do objeto contratado, a fiscalização técnica e administrativa poderá ser exercida por um único servidor, ocasião em que os relatórios e instrumentos de controle serão encaminhados pelo mesmo servidor ao gestor do contrato para recebimento definitivo.

#### 4.1.1 Plano de implantação

Em virtude do acompanhamento e da fiscalização dos contratos cingirem-se de vital importância, a Lei n. 8.666/93, que dispõe:

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; (BRASIL, 1993)

No Decreto n. 9507/2018, publicado recentemente que “Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”, está previsto:

Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:

I - aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;

II - verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e

III - prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto.

Art. 11. A gestão e a fiscalização de que trata o art. 10 competem ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário e, se necessário, poderá ter o auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada. (BRASIL, 2018)

Assim, após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, os responsáveis pela gestão e fiscalização contratual deverão realizar uma reunião para esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gestão do contrato e para apresentação do plano de fiscalização, que conterà informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.

A reunião deve ser registrada em ata e ser acompanhada pelo gestor, o fiscal designado ou uma equipe responsável pela fiscalização do contrato, conforme a necessidade do objeto, o preposto da empresa contratada, e, se for o caso, o servidor ou a equipe de planejamento da contratação ou da Secretaria que solicitou a contratação.

No caso de pedido de reequilíbrio econômico financeiro do contrato a Prefeitura Municipal poderá realizar diligências para conferir a variação de custos alegada pela contratada.

Ainda, de conformidade com a Instrução de Serviço n. 119/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, deve ser seguido o seguinte roteiro:

Art. 18. As ações de gestão e fiscalização contratual deverão observar o disposto no Plano de Fiscalização e, de forma geral, consistem em:

I – confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do(s) Fiscal(is) Técnico(s) do Contrato, quando da entrega do objeto;

II – acompanhamento e fiscalização in loco da execução e da entrega do objeto, com base nos termos contratuais, e verificação da manutenção das condições de habilitação e qualificação, a cargo do(s) Fiscal(is) Técnico(s), incluindo:

a) a avaliação da qualidade técnica, quantidade, validade, valores e preços pactuados, prazo de entrega, especificações e modo de execução, dentre outros, se estão compatíveis com os critérios de aceitação;

b) a análise de notas fiscais, faturas, pré-faturas ou similares, conferindo a adequação entre os preços e valores faturados e os bens entregues ou serviço executado, bem como o respeito ao cronograma de desembolso previsto no contrato;

c) a verificação da manutenção das condições de habilitação e qualificação;

d) a identificação de não conformidade com os termos contratuais.

III – confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo, a cargo do Gestor ou da Comissão de Recebimento, conforme o caso, com base nas informações produzidas nos incisos I e II deste artigo;

IV – revisão sintética da aderência da execução do objeto aos termos contratuais e verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias, para encaminhamento ao pagamento, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;

V – manutenção do Histórico de Gestão do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor e dos Fiscais do Contrato.

§ 1º Quando houver Fiscal Setorial, as atividades descritas no inciso I e nas alíneas “a” e “d” do inciso II deste artigo serão realizadas também por esse fiscal, mas em relação à prestação de serviço executada pelos empregados terceirizados alocados com exclusividade na Unidade Setorial de sua competência.

§ 2º Quando as atividades de Fiscalização da Execução Contratual previstas no inciso II do artigo 3º ficarem a cargo de um único servidor, conforme disposto no § 1º do mesmo artigo, as atividades descritas nos incisos I, II e IV deste artigo serão realizadas pelo Fiscal do Contrato. (PARANÁ, TCE, 2018)

#### 4.1.2 Recursos

A partir do estudo realizado, no tocante as estimativas de recursos necessários à implantação e operação da proposta técnica serão necessárias os seguintes investimentos:

QUADRO 3 - RECURSOS

O que?	Como?	Quem?	Valor (R\$)
Capacitação continuada dos servidores públicos designados para exercer a função de fiscais	Com a contratação de curso	Todas as secretarias	60.000,00 / ano
Contratação de	Realizar concurso	Todas as secretarias	195.000,00 / ano

servidores públicos	público		
Aquisição de equipamentos (micro computadores) atualizados compatíveis com sistemas de gestão e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Mediante licitação	Todas as secretarias	15.000,00
Criação de funções gratificadas	Mediante alteração da legislação municipal	Chefe do Poder Executivo	28.800,00 / ano

FONTE: Elaborado pela autora.

#### 4.1.3 Resultados esperados

Os indicadores Municipais são aplicados nas atividades ligadas ao Planejamento governamental e no ciclo de avaliação a análise de políticas públicas. Deve-se quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, para elaboração de indicadores de diagnóstico da realidade pública municipal. Realizando um aprimoramento do controle social, maior fiscalização dos gastos públicos e direcionamento da aplicação dos recursos nas políticas públicas, aonde são analisados aspectos relativos à implementação, impactos efetivos na sociedade, além da economicidade, eficiência na utilização dos recursos públicos.

Assim, visamos garantir subsídios e informações necessárias para o planejamento da gestão municipal, para atingir a eficiência e eficácia constitucional, possibilitando a execução de serviços públicos com maior qualidade suprindo as necessidades dos munícipes, afim de reduzir dos custos financeiros, gerados por retrabalhos, erros, fraudes, desperdícios e até corrupção.

Desta forma, o fiscal uma vez tendo tomado todas as precauções e detalhes acerca do contrato fiscalizado, resguardará de forma eficiente, segura e transparente os interesses públicos, e por consequência sua fiscalização sairá ileso de qualquer falha presente e futura perante os órgãos de controle. A responsabilidade do fiscal do contrato e da empresa contratada perante a Administração pública será solidária por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato, conforme entendimento do TCU, e art.16, §2º, da Lei nº 8.443/92. (BRASIL, 1992)

#### 4.1.4 Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas.

O fiscal designado pode se recusar a exercer a referida função. Neste caso deve o superior hierárquico orientá-lo que está dentro de suas atribuições cumprir a respectiva função sob pena de responder por falta funcional. Segundo Niebuhr (2015) “a fiscalização dos contratos administrativos não é um poder, uma prerrogativa ou uma faculdade; é, acima de tudo, insista-se, um dever, uma obrigação inescusável.”

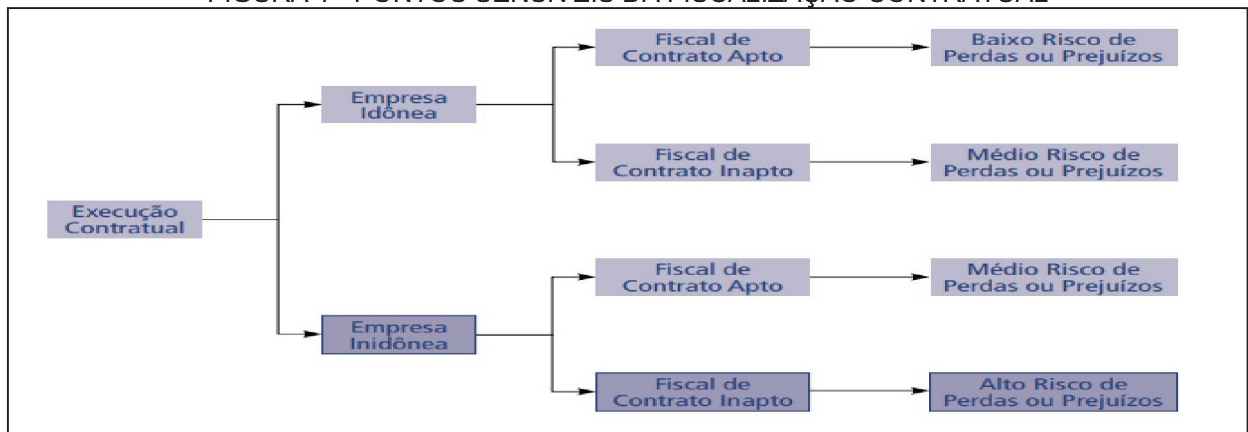
Ainda, pode o servidor designado estar impedido ou ser suspeito de exercer a referida função. Neste caso o servidor deverá comunicar o impedimento ou suspeição e ser substituído

Pode ser designado um servidor público que não tenha conhecimento técnico, assim a administração pública deve antes de designar verificar qual servidor tenha mais aptidão para exercer a função e capacitá-lo. Nesta esteira, para Niebuhr (2015) “essa atividade, de fiscalização, é extremamente complexa, requerendo da pessoa designada para tanto experiência e amplo conhecimento, em várias áreas de atuação.”

Deve ser verificada a capacidade técnica do fiscal e se houver necessidade contratar outro profissional para auxiliá-lo no exercício de suas funções e emitir relatórios e pareceres técnicos. Segundo Di Pietro (1999) “a competência é um atributo ou um requisito de validade do sujeito”

Podemos observar no quadro abaixo que um fiscal apto a exercer suas funções é de extrema importância para que se evite perdas e prejuízos para administração, sob pena de incorrer em improbidade administrativa:

FIGURA 1 - PONTOS SENSÍVEIS DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL



FONTE: Silva. (2011)

Outro problema enfrentado é a grande rotatividade de servidores públicos, dentro as secretarias, com a lotação em outros departamentos constantemente e baixa quantidade de servidores públicos efetivos estáveis e grande rotatividade dos agentes políticos e servidores comissionados, em virtude da vinculação político-partidária e não pela capacidade técnica.

Dificuldade na mensuração de resultado pela falta de parâmetros externos.

Os servidores públicos tanto comissionados quanto concursados podem criar resistência quanto às mudanças a serem propostas.

Deverá haver uma constante comunicação entre os atores envolvidos e um sistema de arquivamento de documentos digital e físico, cada ator deverá entender seu papel dentro da organização pública e exercê-lo com eficiência e eficácia.

## 5 CONCLUSÃO

A administração pública deve realizar a fiscalização dos contratos administrativos, por intermédio de um fiscal designado pela autoridade competente. Ao fiscal incube exercer a função com zelo e dedicação e acompanhar a fiel execução do contrato, emitir relatórios com apontamentos quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais e apontar as irregularidades eventualmente encontradas, tomar as providências cabíveis que estiverem em sua alçada e as que não forem de sua competência comunicar os superiores hierárquicos.

Deve-se garantir que os princípios que norteiam as licitações a legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo, e, dos que lhes são correlatos sejam cumpridos.

A efetiva fiscalização dos contratos é condição fundamental para a eficiência e a obtenção dos resultados positivos nas contratações públicas. Várias são as ocorrências a serem acompanhadas na execução das obrigações e diversos podem ser os desdobramentos diante de sua inexecução.

No tocante ao papel do fiscal este é primordial nas inexecuções contratual afim de que sejam aplicadas as penalidades aos contratados e até para que sejam realizadas as rescisões unilaterais contratuais.

O papel do fiscal tem sido relegado a segundo plano e a Administração pública vem sofrendo as consequências desta omissão com inúmeros apontamentos dos órgãos de controle como o Tribunal de Contas do Paraná, bem como do Ministério Público.

Assim, é primordial que sejam designados servidores públicos para exerçam a respectiva função, sejam capacitados para verificar o cumprimento do objeto pactuado e acompanhados pelos superiores hierárquicos.



## REFERÊNCIAS

AGUDOS DO SUL. Lei nº 409 de 19 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a criação do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Agudos do Sul e regula o regime jurídico municipal. <<https://www.cmagudosdosul.pr.gov.br/camara/proposicao/Leis-ordinarias/2019/1/0>> Acesso em: 11 jan 2019.

AGUDOS DO SUL. Lei nº 461 de 26 de janeiro de 2009. Dispõe Sobre a Estrutura Administrativa Pública do Município De Agudos Do Sul e dá Outras Providencias. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/agudos-do-sul/lei-ordinaria/2009/46/461/lei-ordinaria-n-461-2009-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-publica-do-municipio-de-agudos-do-sul-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 11 jan 2019.

AGUDOS DO SUL. Lei nº 907 de 07 dezembro de 2018. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariomunicipal.com.br/amp/materia>> Acesso em: 11 jan 2019.

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011, p. 60-78.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 19 dez 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 327.904/SP. Diário da Justiça de 08.09.2006. Disponível em: <[file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto\\_310552837.pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_310552837.pdf)> Acesso em: 21 dez 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.908/2004 – 2ª Câmara, processo nº TC600.394/1997-2. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 dez 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 859/2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 dez 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2512/2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 dez 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.917/2010, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 09.11.2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 dez 2018.

CICCO. Cláudio de. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

COSTA. Antônio França da. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 45. Volume 147. Maio/Agosto 2013. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>> Acesso em: 27 fev 2019.

DI PIETRO. Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 23-7:70, 2001.

GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **A responsabilidade dos gestores e fiscais de contratos de órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**. BLC: Boletim de licitações e contratos, v.21, n.8, p.796-802, agosto, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Licitações públicas e responsabilidade na gestão fiscal**. Revista Consulex, ano IV, n. 40, out. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NIEBUHR. Joel Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4. ed. Ed. Fórum, 2015.

PARANÁ. Instrução de Serviço n. 119 de 30 de janeiro de 2018 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-de-servico-n-119-de-30-de-janeiro-de-2018/310733/area/249>> Acesso em: 19 dez 2018.

SANTOS, Lucimar R. L. dos. **A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/125698-Texto%20do%20artigo-261254-1-10-20170803.pdf>>. Acesso em: 07 janeiro 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ª Edição. Ed. Malheiros, 1994.

SILVA. Magno Antônio da. **Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria de informação.** Disponível em: < file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/161-Texto%20do%20artigo-300-1-10-20150918.pdf>Acessado em: 28 fev 2019.

SOUZA. José Pedro Galvão de. **Iniciação à teoria do Estado.** São Paulo: Editora RT, 1976.

## APÊNDICE

Para a realização das entrevistas foi elaborado o roteiro abaixo a fim de verificar possíveis vieses na estrutura e nos questionamentos. A entrevista obedeceu a uma estrutura formulada por onze questões para melhor entendimento e análise dos resultados:

Quadro 4– roteiro das entrevistas

<b>Nome:</b>	
<b>Secretaria:</b>	
<b>Cargo:</b>	
	<b>Perguntas</b>
1.	Como é realizada a fiscalização dos contratos em sua secretaria?
2.	Quantos servidores são responsáveis pela fiscalização?
3.	Os servidores designados são detentores de cargos efetivos ou em comissão?
4.	Os fiscais recebem gratificação pela função exercida?
5.	Quantos contratos foram firmados pela sua secretaria no ano de 2018?
6.	Todos os contratos tiveram fiscalização?
7.	Houve apontamentos pelo descumprimento do contrato?
8.	Quais são as providências que estão sendo realizadas para melhorar a fiscalização dos contratos públicos?
9.	Qual a escolaridade do fiscal designado? No caso de ensino superior qual a sua formação acadêmica?
10.	Quais as principais atividades realizadas pelo fiscal (is) designados?
11.	Gostaria de complementar com mais alguma informação?