



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# Fiscalização de contratos administrativos

2015

MÓD.

1

O processo de fiscalização dos  
contratos administrativos



## AULA I

Introdução à fiscalização da  
execução de contratos  
administrativos

Copyright © Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2015.

As informações técnicas são de livre reprodução, total ou parcial, desde que citada a fonte.

#### **ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS**

Marina Spinelli - diretora

Lucia Maria Taques - vice diretora

Lucimar Marques Luz - gerente de formação e capacitação

#### **SUPERVISÃO DE CONTEÚDO**

Bruno Anselmo Bandeira

#### **CONTEUDISTA**

Bruno Anselmo Bandeira

Carmen Hornick

Edicarlos Lima Silva

Richard Maciel de Sá

#### **CORREÇÃO DE CONTEÚDO**

Bruno Anselmo Bandeira

Edicarlos Lima Silva

#### **ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO**

Romar José de Oliveira

#### **EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO**

Maurício Mota

Pedro Henrique Brites

#### **REVISÃO GRAMATICAL**

Doralice Jacomazi



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# Fiscalização de contratos administrativos

2015

**MÓD.**

**1**

O processo de fiscalização dos  
contratos administrativos

## **AULA I**

Introdução à fiscalização da  
execução de contratos  
administrativos

# SUMÁRIO

<b>Apresentação do Curso .....</b>	<b>5</b>
Biblioteca de ícones.....	8
Objetivos da Aula .....	9
<b>Aula I: Introdução à fiscalização da execução de contratos administrativos .....</b>	<b>10</b>
<b>1. A obrigatoriedade de fiscalização dos contratos administrativos .....</b>	<b>10</b>
1.1 Exigências constitucional e legal .....	10
1.2 A fiscalização de contratos como poder-dever do Estado.....	12
1.3 A fiscalização de contratos como atividade do Sistema de Controle Interno.....	14
1.4 A jurisprudência do TCE/MT acerca da fiscalização de contratos administrativos .....	16
<b>2. A importância da fiscalização dos contratos.....</b>	<b>19</b>
2.1 O objetivo da fiscalização dos contratos .....	19
2.2. A fiscalização de contratos e a defesa do interesse público .....	19
2.3 As consequências da omissão na fiscalização de contratos .....	20
<b>3. A natureza da atividade de fiscalização de contratos .....</b>	<b>22</b>
3.1 A fiscalização de contratos sob aspectos formais.....	22
3.2 A fiscalização dos contratos sob os aspectos materiais.....	23
<b>Síntese .....</b>	<b>24</b>

# APRESENTAÇÃO

Fiscalização de Contratos Administrativos

## O Curso

Nos termos principiológicos insculpidos na Constituição Cidadã de 1988, pode-se afirmar que o Estado brasileiro é o grande provedor dos bens e dos serviços públicos demandados pela população nacional, objetivando atender às necessidades de bem-estar social da coletividade.

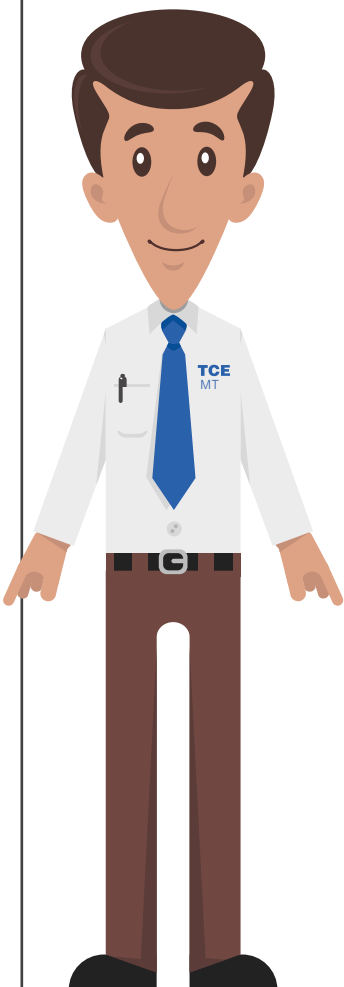
Assim, para o alcance desse bem-estar social, a Administração Pública pátria precisa realizar obras e adquirir serviços, bens e insumos, para tanto tem a necessidade de recorrer ao mercado privado, contratando particulares, pessoas físicas ou jurídicas, para suprir essas demandas por produtos e serviços.

Neste sentido, constata-se que a própria **Carta Magna (art. 37, XXI)** prescreve que, em regra, todas as aquisições realizadas pela Administração Pública devem ser viabilizadas por meio de prévio e regular procedimento licitatório e, também, pela celebração de um contrato administrativo firmado entre o Poder Público e o fornecedor privado.

Neste diapasão, a **Lei 8.666/93**, ao dispor sobre normas gerais de licitações e contratações públicas, regulamentando o **art. 37, XXI**, da **CF/88**, exigiu, por meio do **art. 67**, que

"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".

Essa obrigação de exercer o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Público, além de ser uma imposição legal, reveste-se em um verdadeiro poder-dever inerente à Administração Pública, tendo como objetivo principal garantir que o objeto contratado seja executado de acordo com as condições preestabelecidas na licitação e na proposta apresentada pelo licitante, de forma que a Administração não venha a pagar por um bem, serviço ou obra que não esteja em conformidade com essas condições previamente pactuadas, evitando possíveis danos ao erário e à sociedade, em estrito respeito ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88).



Neste contexto é que se insere o presente curso “Fiscalização de contratos administrativos”, oferecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, na modalidade Ensino a Distância (EAD), e que tem por objetivos: a) conscientizar a Administração Pública mato-grossense sobre a importância da fiscalização dos contratos por ela celebrados na efetiva, regular e eficaz realização das despesas públicas; e, b) capacitar os servidores públicos das prefeituras municipais do Estado para o desempenho da função de fiscal de contratos administrativos.

Este curso foi desenvolvido e será apresentado em três Módulos, estando cada um deles subdividido em Aulas, que por sua vez se dividem em tópicos discursivos e expositivos.



MÓD.  
1

“O processo de fiscalização dos contratos administrativos”, são explorados aspectos referentes à obrigatoriedade constitucional e legal para a fiscalização dos contratos administrativos e sua importância para o controle dos gastos públicos; é realizada a apresentação do processo organizacional de fiscalização dos contratos administrativos; e, por fim, são abordadas a necessidade de regulamentação interna do processo de fiscalização e quais são as vantagens dela decorrentes.



MÓD.  
2

“O exercício da função de fiscal de contratos administrativos”, são estudados as características do agente público denominado fiscal de contratos administrativos; as distinções existentes entre a fiscalização e a gestão dos contratos públicos; e, os requisitos, as condições e as responsabilidades inerentes ao exercício da função de fiscal de contratos administrativos.



MÓD.  
3

“Principais procedimentos a serem observados na fiscalização de contratos” são abordados os procedimentos operacionais iniciais que devem ser adotados pelo agente designado para fiscalização de contratos administrativos; a necessidade de produção de relatórios que evidenciem e registrem de forma organizada todas as ocorrências constatadas no processo de fiscalização dos contratos; e, o papel da fiscalização contratual como suporte informacional necessário ao regular recebimento do objeto contratado e ao ótimo processamento da despesa pública.

Além das aulas discursivas e expositivas, a estrutura do curso ainda oferece um fórum de discussões para cada aula, que será acompanhado por um professor facilitador, no qual os alunos poderão debater, discutir e apresentar dúvidas acerca dos assuntos afetos ao curso. Também será oferecida uma biblioteca onde serão expostos conteúdos pedagógicos complementares às aulas, a exemplo de artigos, textos, legislações, vídeos, modelos de formulários e relatórios.

Dessa forma, evidencia-se que o presente curso se traduz em importante ferramenta de

gestão colocada à disposição da Administração Pública mato-grossense pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, tendo em vista que busca, principalmente, capacitar servidores públicos no exercício da missão de acompanhar e fiscalizar contratos administrativos.

Ao término do curso, é esperado que o aluno se sinta capacitado e apto para o desempenho da função de acompanhar e fiscalizar contratos administrativos, função essa tão essencial para a eficiência do processo de aquisições governamentais e para a comprovação da regularidade na aplicação dos recursos públicos.

---

**Sejam bem-vindos  
e tenhamos todos  
ótimos estudos.**

---



# BIB. DE ÍCONES

Biblioteca

Os ícones ajudam o estudante a identificar o tipo de informação e de mensagem que você quer passar. O importante é oferecer ao estudante pistas visuais para que ele identifique, de imediato, aquilo que trata determinado parágrafo. São recursos salutares e, muitas vezes, necessários para apoiar o texto didático, para tornar a leitura compreensível.

São eles:



Saiba Mais

É o sinal matemático de Soma (mais) - será utilizado em casos de adicionarmos conteúdos mais concisos em outro link, em outra página, conteúdos que complementem o conhecimento transmitido pelo texto;



Atenção

Um ponto de exclamação - Quando é importante frisar um parágrafo ou uma lei, um artigo, uma informação rápida;



Síntese

Folhas empilhadas dando a ideia de um resumo rápido - É o resumo do texto que se apresenta ao final de cada aula, dá ideia geral de todo o conteúdo anterior;



Leia o texto

Uma folha preenchida de linhas que dão ideia de escrita - Funciona semelhante ao Saiba Mais, a diferença é que aqui as sugestões serão de textos inteiros e estudos mais aprofundados das aulas.



Assita o vídeo

O clássico sinal de play - quando necessário inserir um vídeo complementar para o aprendizado do aluno;



Referências

Dois livros enfileirados - Chamado também de Referência Bibliográfica ou netnográfica estão no final dos textos para embasar os argumentos apresentados pelos autores através de outras pesquisas, textos científicos, leis, constituições;



Atividades

Quando chega a hora de testar o conhecimento, você notará a presença desse ícone, um lápis. Mesmo em tempos de alta tecnologia, o bom e velho lápis de madeira faz referência ao ato de escrever, esboçar e realizar atividades.





# AULA I

Introdução à fiscalização da execução  
de contratos administrativos

## // Objetivos da Aula I

Nesta aula estudaremos os aspectos referentes à obrigatoriedade constitucional e legal para a fiscalização dos contratos administrativos, bem como à importância dessa função de controle para a efetivação da defesa do interesse público no processo de aquisições públicas.

Ao final desta aula, esperamos que você domine conhecimentos acerca das exigências legais e a importância da fiscalização de contratos para a melhoria nas aquisições governamentais, bem como quais são as providências necessárias para a realização de uma fiscalização eficaz que contribua para a preservação do interesse da coletividade.

# 1. A obrigatoriedade de fiscalização dos contratos administrativos

## 1.1 Exigências constitucional e legal

Prezado aluno, a **Constituição Federal de 1988** aborda a necessidade de haver fiscalização contratual de maneira implícita, quando, em seu **art. 37, XXI**, obriga a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, Estados ou Municípios, a contratar obras, serviços, compras e alienações por meio de processo licitatório, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta.

Podemos perceber, então, que o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos celebrados pelo Poder Público decorrem daquela regra constitucional, uma vez que essa fiscalização visa garantir que o objeto contratado seja executado de acordo com as condições estabelecidas na licitação e na proposta apresentada pelo licitante, de forma que a Administração não venha a pagar por um serviço ou obra que não esteja em conformidade com essas condições.

No intuito de regulamentar o referido artigo da **Constituição Federal**, a Presidência da República sancionou a **Lei 8.666/93**, que, em seu **artigo 3º**, estabelece que a licitação se destina a garantir:

- a) a observância do princípio constitucional da isonomia;
- b) a seleção da proposta mais vantajosa; e
- c) a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, ao encerrar-se o processo de licitação, escolhida a melhor proposta de acordo com os critérios legais e celebrado o acordo com o licitante vencedor, inicia-se a fase de execução do contrato.

No entanto, devemos considerar que, de nada adiantaria todo o cuidado dispensado pelo legislador à fase de licitação se, na fase de execução do contrato, não fossem adotados mecanismos que garantissem que o bem, serviço ou obra contratado fosse fornecido de acordo com as especificações constantes do processo de licitação e do contrato dela decorrente.

Nesse sentido, e com o objetivo de reduzir os riscos de a Administração Pública receber um objeto de qualidade ou quantidade inferior ao que foi pactuado, é que o legislador exigiu, por meio do **art. 67 da Lei 8.666/1993**, que

"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."

Eis, então, o momento em que o administrador deve:

- a) preocupar-se em resguardar o interesse público, e também o seu, como gestor, uma vez que é passível de sanções, no caso de irregularidades na execução dos contratos;
- b) implementar mecanismos para o acompanhamento e a fiscalização dos contratos, desde o início de sua execução até a entrega final do objeto contratado.

Importante ressaltar que o licitante se torna vencedor da licitação em razão de sua proposta ser a mais vantajosa para a Administração Pública, assim é necessário que o objeto seja executado tal e conforme nela descrito, com materiais de qualidade, os quais não podem ser substituídos a bel-prazer do contratado, por exemplo, por materiais de qualidade inferior. De outra forma, haveria uma incoerência quanto à escolha da proposta, pois que a vantagem para a Administração Pública estaria comprometida. Daí a importância da fiscalização do contrato pela contratante.



#### Atenção

De acordo com a Lei 8.666/1993, o agente público designado fiscal de contratos tem a responsabilidade de certificar que o contrato, com todas as suas particularidades, está sendo cumprido pelo contratado, honrando, dessa forma, as condições pactuadas por meio do processo licitatório e da celebração da avença.

Nesse contexto, é importante evidenciar que a obrigação de fiscalização dos contratos administrativos, hoje inculpada no **artigo 67 da Lei 8.666/93**, não é letra nova no ordenamento jurídico pátrio. O **Decreto-Lei 2.300/86**, norma geral de licitações e contratos administrativos pré-Constituição de 1988 e a **Lei 8.666/93**, já a positivava, nos seguintes termos:

Art 56. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas deste decreto-lei, respondendo cada qual pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

**Art 57. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado.**

Parágrafo único. 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 ultrapassem a sua competência deverão ser solicitadas a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (grifou-se)

Por fim, devemos ter em mente, ainda, que a obrigatoriedade da fiscalização e do acompanhamento da execução dos contratos administrativos deve ser analisada à luz do princípio constitucional da eficiência (**caput do art. 37 da CF/88**). Para entender a aplicação desse princípio, é conveniente fazermos uma comparação entre as atividades privadas e públicas.

Na iniciativa privada há a competitividade e as disputas de mercado, portanto serviço mal executado gera prejuízos inevitáveis ao empresário, uma vez que seu custo aumentará e ele perderá competitividade.

Na Administração Pública não há o risco da perda de mercado, mas há o princípio constitucional da eficiência a ser respeitado, pois os recursos gastos precisam justificar-se pela eficaz e eficiente prestação dos serviços reclamados pela sociedade. Sobre o tema, **Alexandre Moraes (1999)** enuncia "o poder público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, eficaz e eficiente".

O princípio da eficiência, além de ser referencial obrigatório para todos os agentes públicos, é o fio condutor para a satisfação do bem comum, uma vez que a função maior do Estado é a prestação de serviços essenciais à população. É nesse sentido que a fiscalização da execução dos contratos efetiva o anseio constitucional de eficiência, pois proporciona a aferição dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos e, assim, evita desperdícios e garante um maior proveito em prol da sociedade.

Desse breve estudo, podemos concluir que a fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos no âmbito da Administração Pública não se encontram na órbita da discricionariedade ou da "vontade" do gestor, mas se constituem em atividade obrigatória, decorrente da **Constituição Federal e da Lei nº 8.666/93**.

## 1.2 A fiscalização de contratos como poder-dever do Estado



### Atenção

Na Administração Pública, a responsabilidade pela gerência de bens e interesses da comunidade é de todos os agentes públicos, especialmente daqueles que exercem a gestão da coisa pública. Inserida nesta responsabilidade há a incumbência do poder-dever de agir, além dos deveres de probidade, de eficiência, da economicidade e de prestação de contas.

O gestor público tem o papel primordial de representar e defender os interesses da comunidade. Assim, o poder de agir assume a conotação de dever, pois ele tem a obrigação de exercer o seu poder de agir para beneficiar a coletividade. Para ele, não existe a possibilidade de renúncia, pois seu papel é agir para alcançar os objetivos que beneficiem a sociedade, a qual representa e, portanto, com a qual está comprometido.

Em relação aos contratos, este poder-dever reveste-se, também, da necessidade de fiscalizar os contratos administrativos que celebra. Para isso, o gestor deve formalmente designar um representante (fiscal) para que realize a verificação da correta execução do contrato, nos termos mandamentais do **artigo 67 da Lei 8.666/93**. Ao gestor não cabe a decisão de nomear ou não um fiscal conforme sua conveniência, ele é obrigado a fazê-lo.

#### **Sobre o tema, assim se pronunciou o Tribunal de Contas da União:**

**A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever**, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, 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. [TCU - Acórdão 1632/2009 - Plenário]

**Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim**, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n.º 8.666/93. [Acórdão 212/2009 - TCU - Segunda Câmara] (grifei)

Pelo exposto, fica pacífico que a obrigatoriedade de a Administração Pública acompanhar e fiscalizar os contratos que celebra, por meio de representante especialmente designado, se reveste em exigência irrenunciável, traduzindo-se em um verdadeiro poder-dever. Poder, porque o Estado pode adotar com a contratada as medidas necessárias para o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento do acordo celebrado. Dever, porque esse acompanhamento é obrigatório, fugindo da margem de discricionariedade do gestor público.

### 1.3 A fiscalização de contratos como atividade do Sistema de Controle Interno

O Sistema de Controle Interno, de natureza essencialmente preventiva, é instrumento que promove a diminuição de irregularidades e fraudes na gestão pública. Dias Costa (2006), conceitua controle interno da Administração Pública como “a fiscalização que a mesma exerce sobre atos e atividades de seus órgãos e das atividades descentralizadas que lhe estão vinculadas”.

A Constituição Federal de 1988 exige a implantação do Sistema de Controle Interno da Administração Pública em todos os níveis - federal, estadual e municipal -, conforme segue:

**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

**Art. 31.** A **fiscalização do Município será exercida** pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e **pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal**, na forma da lei. (grifei)

Para o **Tribunal de Contas de Mato Grosso**, em convergência com as normas internacionais aplicadas à matéria, o “sistema de controle interno” de uma organização pública deve ser compreendido como um processo de responsabilidade da da estrutura de governança e da alta administração, efetuado por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, e estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

I - eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

II - integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de

transparência;

III - conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;

IV - adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A partir desse conceito, podemos observar que o desenho do sistema de controle interno da organização é de responsabilidade da estrutura de governança e da alta administração (prefeito e secretários, por exemplo), competindo à gestão a implementação e execução dos controles internos (ex.: diretor do Núcleo de Licitações e Contratos) e a todo o corpo funcional (ex.: fiscais de contratos).

Esse sistema é composto por atividades de controles internos presentes em praticamente todos os processos da organização, que objetivam eliminar ou mitigar os riscos de erros ou fraudes, como no processo de gestão de frotas (**ex.: abastecimento por meio de cartão, de forma a possibilitar o controle da autonomia e do consumo de combustível por veículo, diminuindo o risco de desvios**).

Importante registrar que esses controles internos são executados pelos agentes públicos que atuam no respectivo processo de trabalho, não cabendo aos controladores ou auditores internos a responsabilidade pela execução dessas atividades, uma vez que a estes últimos compete acompanhar o funcionamento do Sistema de Controle Interno, exercer apenas controles essenciais e avaliar a eficiência e a eficácia dos controles internos da organização.



Síntese



Nesse contexto, podemos perceber que a fiscalização da execução de contratos encontra-se inserida no bojo das atividades do controle interno, especialmente elencada no Sistema Administrativo de Compras, Licitações e Contratos, e tem por objetivo mitigar o risco de não execução dos contratos administrativos, ou de execução em desconformidade com as especificações e condições do contrato.

Carrega consigo a obrigatoriedade do acompanhamento e do controle da execução contratual em busca da prevenção e da correção de possíveis falhas e, conseqüentemente, da eficiência dos serviços prestados, assumindo, em um processo macro, a função de engrenagem para a concretização do controle interno, para que produza os resultados esperados e que a aplicação dos recursos seja realizada de maneira a trazer maior vantagem à Administração.

#### 1.4 A jurisprudência do TCE-MT acerca da fiscalização de contratos administrativos

O TCE-MT, por meio da Resolução Normativa nº 17/2010 – que instituiu a classificação das irregularidades para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e de gestão a partir da competência 2010 – estabeleceu códigos de naturezas de irregularidades, compostos por letras e números que indicam a matéria e a natureza da infração.

Assim, as irregularidades inseridas na letra H desta codificação referem-se à matéria contratos administrativos e são consideradas de natureza grave, pois caracterizam infração à norma legal, passíveis, portanto, de multa cujo valor varia entre 11 e 25 UPFs/MT, dependendo da situação do evento relacionado ao contrato.

A irregularidade de código de classificação **HB 04** evidencia a inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8666/93).”

Em exame aos indicadores de irregularidades apreciadas e mantidas pelo Tribunal Pleno do TCE/MT, nas contas anuais das organizações estaduais e municipais, no exercício de 2012, verifica-se que a referida irregularidade HB 04 foi a segunda mais frequente, num total de 160 ocorrências, representando 5,52% do total de apontamentos apreciados pela Corte de Contas naquele ano, conforme indicado no quadro a seguir:

**Quadro 1 - Apuração Geral das Irregularidades - 2012**

ord.	Código	Descrição resumida	Total	Percentual
1	JB 01	Despesa_Grave_01 Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas.	177	6,11%
2	HB 04	Contrato_Grave_04 Inexistência de acompanhamento e fiscalização por representante da Administração especialmente designado	160	5,52%



3	CB 02	Contabilidade_Grave_02 Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.	139	4,79%
4	EB 05	Controle_Interno_Grave_05 Ineficiência dos procedimentos dos controles administrativos	119	4,10%

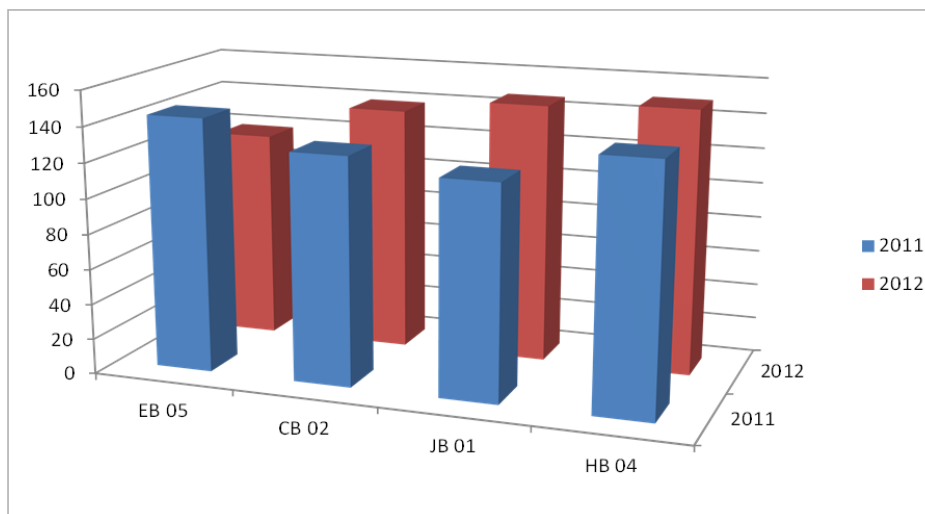
Fonte: <http://controleexterno.tce.mt.gov.br/index.php/conteudo/sid/719> (adaptado)

Todavia, é pertinente salientar que a inexistência ou a deficiência no acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos administrativos reflete direta e negativamente na ocorrência de inúmeras outras irregularidades, pois potencializa o risco do surgimento incidental de outros achados negativos.

Ou seja, várias outras irregularidades – como “a realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas”, que representou uma frequência de 6,11% do total dos apontamentos de 2012 – poderiam ter sido evitadas caso as Administrações tivessem cumprido adequada e efetivamente a disposição legal de realizar a fiscalização dos contratos por ela firmados.

É possível observar também que, estatisticamente, a incidência desta irregularidade apontada pelo TCE, aumentou no ano de 2012, se comparado ao ano de 2011, vejamos:

**Gráfico 1 - Incidência das Irregularidades-2011/2012**



Fonte: <http://controleexterno.tce.mt.gov.br/index.php/conteudo/sid/719>

Isso evidencia que o Tribunal tem intensificado o trabalho de fiscalização do processo de acompanhamento da execução dos contratos administrativos dos seus fiscalizados, revelando a importância do tema para a Corte de Contas mato-grossense.

Assim, como podemos perceber, o TCE/MT legitima e ratifica os demais dispositivos legais que tratam sobre contratos e, especificamente, sobre a fiscalização, aplicando sanções ao gestor que descumprir o dever de designar o fiscal de contrato.

Neste diapasão, constata-se que a verificação da ocorrência da irregularidade vem ensejando a aplicação de sanções aos gestores que descumprem o dever de designar o fiscal de contratos, conforme podemos observar, por exemplo, no julgado exarado abaixo:

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO TRIVELATO. ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2012. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTAS.

**DECISÃO N° 149/2013, DE 18/11/2013**

Processos n.5.593-0/2012, 9.580-0/2012, 16.955-2/2012 e 1.002-2/2013. Interessada CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO TRIVELATO Assunto Contas anuais de gestão do exercício de 2012, extratos bancários e conciliações Relatora Conselheira Substituta JAQUELINE JACOBSEN Sessão de Julgamento 5-11-2013 - Segunda Câmara ACÓRDÃO N° 149/2013 - (...) nos termos do artigo 75, III, da Lei Complementar n° 269/2007, c/c os artigos 289, II, da Resolução n° 14/2007, e 6°, II, "a", da Resolução Normativa n° 17/2010, **aplicar ao Sr. João Francisco Batistela, a multa no valor correspondente a 27 UPFs/MT, sendo: a) 11 UPFs/MT em razão da irregularidade HB 04, Grave, referente à execução dos contratos sem acompanhamento e fiscalização por representante da Administração;(...)(grifei)**

Além disso, no ano de 2013, a partir da constatação de diversas decisões com entendimento reiterado sobre a matéria, o TCE/MT editou a Súmula 5, a qual expressamente discorre que

**"A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim".**

## 2. A importância da fiscalização dos contratos

### 2.1 O objetivo da fiscalização dos contratos

A fiscalização dos contratos, além de objetivar um ambiente de maior eficiência das contratações públicas, visa atingir outros fins, em especial:

- a)** materializar os objetivos da licitação, quais sejam, isonomia, proposta mais vantajosa para a Administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável;
- b)** observar a correta execução do contrato, em consonância com a especificação do objeto e com a proposta da contratada, tanto em relação à qualidade quanto à quantidade dos bens, serviços ou obras;
- c)** corrigir proativamente possíveis falhas, desvios, fraudes e vícios na execução contratual, bem como propiciar que essas impropriedades não se repitam em contratações futuras;
- d)** validar o processo de liquidação da despesa pública advinda da execução do contrato e legitimar o pagamento ao contratado;
- e)** garantir que o objeto contratado seja eficiente para a Administração Pública;
- f)** contribuir com a melhoria dos futuros processos de aquisições governamentais, sugerindo otimizações nos procedimentos de especificações dos objetos, de modelagem da contratação mais eficiente e de melhores práticas fiscalizatórias dos contratos.

Portanto, a fiscalização dos contratos administrativos está ligada especial e principalmente à eficiência desejada para a Administração Pública. Está inserida no bojo das atribuições do Sistema de Controle Interno dos órgãos/entidades da Administração, contribuindo fortemente para evitar a malversação e o desperdício de recursos públicos, além de identificar erros, evitar fraudes e preservar a integridade patrimonial do Estado.

A efetiva e eficiente fiscalização dos contratos administrativos possibilita a garantia do bom emprego das verbas públicas, contribuindo para o alcance dos princípios da economicidade e da eficiência esperados da Administração.

### 2.2. A fiscalização de contratos e a defesa do interesse público

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles (2005), o contrato administrativo "é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos do interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração".

Os contratos administrativos regulam-se pelas cláusulas contratuais e pelos preceitos do direito administrativo, pois, desde a requisição do objeto, o que se persegue é a satisfação de demandas da sociedade, e sua correta execução é de interesse da comunidade. Afinal, ali estão despendidos recursos públicos que devem oferecer vantagem à Administração e, por consequência, à coletividade. Assim, o cumprimento, de fato, das cláusulas estabelecidas no contrato deve ser fiscalizado em prol do interesse público.

A Administração Pública reveste-se de soberania sobre os particulares, o interesse público deve prevalecer sobre o privado. Uma vez que o gestor requisita um objeto, obra, serviços, compras ou alienações, realiza processo licitatório e aprova proposta, este tem a incumbência de proteger o interesse da coletividade em relação ao objeto do contrato, seja ele qual for, nomeando, por exemplo, um fiscal para o contrato, conforme previsão legal.

A sociedade não somente reclama punições depois de já se haver recebido, por exemplo, um viaduto com rachaduras e infiltrações, mas demanda, principalmente, providências da Administração no sentido de prevenir esses infortúnios. Nessa linha, a efetiva fiscalização dos contratos públicos poderia, de forma preventiva, evitar prejuízos e aborrecimentos que a sociedade vivencia quando o Estado recebe obras de má qualidade e serviços que não satisfazem às necessidades da população.

Dessa forma, a fiscalização contratual reveste-se, conforme já comentamos, de instrumento preventivo em benefício do interesse público. Entretanto, para isso, é necessário conhecer e compreender o sistema de gestão e de fiscalização de contratos, como também implantar normas que padronizem procedimentos, que sejam claras e juridicamente seguras, capazes de assegurar a vantagem à Administração e, por consequência, à população.

### 2.3 As consequências da omissão na fiscalização de contratos

Vimos até aqui que a fiscalização da execução dos contratos administrativos objetiva evitar a ocorrência de erros e fraudes, consistentes, por exemplo, na realização de uma obra de má qualidade ou na entrega de produtos vencidos, em desconformidade com as especificações e condições estabelecidas no contrato.

Dessa forma, se não houver uma fiscalização eficiente, o risco de ocorrência desses erros e fraudes aumenta consideravelmente, gerando consequências negativas para a própria administração pública, para os gestores e servidores envolvidos e para a sociedade.



#### Atenção



A Administração será penalizada na medida em que, no caso de contratos mal executados, terá que gastar tempo e recursos para a promoção de novas contratações, visando atender ao interesse da sociedade.

A execução deficiente dos contratos também acaba por expor gestores e funcionários públicos, especialmente quando desses contratos advêm constatação de fraudes, negociatas e conluíus. Nessas hipóteses, tais agentes poderão ser responsabilizados por seus atos nas esferas administrativa, civil e penal, além de serem compelidos a ressarcir eventual prejuízo sofrido pelo erário.

No Brasil, conforme leciona o prof. Léo Soares Alves (2005), cerca de 70% dos gestores respondem a processos judiciais por improbidade administrativa, que envolvem a má gestão, a ausência de fiscalização ou até a negligência em relação à fiscalização dos contratos administrativos.

**A maioria dos incidentes relacionados à fiscalização dos contratos se dá por três razões distintas, quais sejam:**

- a) em decorrência do desconhecimento da Lei 8.666/1993;
- b) por desconsideração; ou
- c) por interpretações equivocadas desta.

No entanto, quem realmente sofre as consequências em virtude da ausência de eficiência e efetividade da Administração na gestão e fiscalização dos contratos, é, sem dúvida, a população. Constituem ponto sensível da Administração os contratos celebrados para a prestação de serviços, aquisição de bens ou realização de obras, pois, não raro, nos deparamos com escândalos amplamente veiculados pela mídia relacionados a sobrepreço, superfaturamento, obras inacabadas e de má qualidade.

A má gestão contratual, a ausência ou a omissão do fiscal de contrato, ou mesmo a ineficiência na realização do serviço, levam a situações constrangedoras, como se pode observar no vídeo sobre as falhas constatadas na execução da obra do viaduto da UFMT, em Cuiabá (**vídeo disponibilizado na biblioteca do curso**).

De igual teor, noticiou, também, a mídia sobre a queda do viaduto em Belo Horizonte, cuja reportagem também está **disponibilizada na biblioteca do curso**.

E, ainda, sobre os medicamentos ambulatoriais vencidos nos hospitais de Mato Grosso, que foi notícia nacional (**vídeo disponibilizado na biblioteca do curso**).

Situações como essas estão se tornando frequentes e corriqueiras e, na maioria das vezes, decorrem de contratos sem fiscalização, certificados por fiscais que apenas apõem sua assinatura formalmente sobre o papel, mas definitivamente não saem de suas salas, não fiscalizam, gerando consequências desastrosas para toda a sociedade.

### 3. A natureza da atividade de fiscalização de contratos

#### 3.1 A fiscalização de contratos sob aspectos formais

A fiscalização contratual, de natureza essencialmente preventiva, envolve atividades formais e materiais.



#### Atenção

A atividade de fiscalização contratual, em seus aspectos formais, consiste, em regra, na aplicação de procedimentos validadores da conformidade documental a qual o contratado está obrigado a manter e apresentar durante a execução da avença.

**Como exemplos de procedimentos de fiscalização de natureza formal, podemos citar:**

- a)** aplicação de check list - ex.: conferência dos documentos exigidos para liquidação da despesa;
- b)** análise formal dos documentos fiscais - ex.: validade do documento fiscal, dados do contratante e dados do contratado;
- c)** análise da compatibilidade do objeto faturado nos documentos fiscais com as informações do contrato e do relatório de medição - ex.: descrição do objeto, preços unitários, preço total e quantidade faturada;
- d)** conferência das condições de habilitação da contratada - ex.: regularidade jurídica, fiscal e trabalhista;
- e)** verificação do cumprimento formal de obrigações sanitárias e ambientais - alvarás, licenças, etc.;
- f)** conferência do cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada em relação aos contratos com interposição de mão-de-obra.

A certificação pelo fiscal de contratos dessas formalidades procedimentais proporciona uma margem de segurança jurídica e administrativa ao acompanhamento contratual, colaborando, dessa maneira, para o pleno desenvolvimento de sua tarefa ao longo da execução do objeto.

### 3.2 A fiscalização dos contratos sob os aspectos materiais



#### Atenção

O fiscal, conforme preleciona o art. 67 da Lei 8.666/93, deve, em regra, fazer o acompanhamento no local onde o contrato está sendo executado, e, para tanto, deve conhecer detalhadamente as condições pactuadas no contrato, dirimindo antecipadamente quaisquer dúvidas que possam surgir, com o objetivo de fazer com que o contrato seja fielmente cumprido.

Neste sentido, tendo em vista a realização da fiscalização contratual em seus aspectos de efetividade e materialidade, é necessário que o servidor incumbido da fiscalização:

- a)** conheça a descrição dos bens, serviços e obras a serem executados (prazos, locais, materiais a serem empregados);
- b)** acompanhe a execução dos serviços e obras, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, e se as quantidades desses insumos são suficientes para que seja mantida a qualidade do serviço ou da obra;
- d)** solicite, quando for o caso, que os serviços e obras sejam refeitos no caso de apresentarem inadequações ou vícios;
- e)** sugira a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;
- f)** anote em livro de ocorrências todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou defeitos observados;
- g)** comunique à autoridade superior eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto;
- h)** zele pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados;
- i)** acompanhe o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
- j)** estabeleça prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informe à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão dos serviços e obras, ou em relação a terceiros;
- l)** realize, juntamente com a contratada, as medições dos serviços e obras nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais;
- m)** realize a medição dos serviços efetivamente executados, de acordo com a

descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato, e emita atestados de avaliação dos serviços prestados;

**n)** receba os bens adquiridos e promova a conferência com as especificações e condições constantes do contrato e da nota fiscal (quantidade, marca, especificações técnicas, requisitos de qualidade, preço, etc.)

**o)** realize visitas ou inspeções periódicas nos locais onde o contrato está sendo executado, a fim de constatar, com seus próprios olhos, a regular execução do contrato ou não.

Deve o fiscal manter todos os eventos registrados, pois tais registros devem, também, instruir processos administrativos nos casos dos incidentes graves, previstos no art. 78, que podem ensejar a rescisão contratual, podendo a ausência dessas anotações impossibilitar juridicamente a ruptura do contrato.

Enfim, o fiscal exaure sua função, sob os aspectos materiais, ao acompanhar do início ao fim a execução contratual. Para tanto, deve realizar um trabalho de campo, *in loco*, observando o dia a dia do fazer contratual, atentando-se para todos os detalhes possíveis, determinando medidas corretivas necessárias à regular execução contratual, e comunicando o setor de gestão sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pelas contratadas, para que este tome as providências que lhe são cabíveis.



## Síntese

Nesta aula estudamos sobre a obrigatoriedade da fiscalização dos contratos e quais são as exigências constitucional e legal. Ao deparar-se com um contrato a ser executado, o administrador deve preocupar-se com o interesse público e implementar os mecanismos de acompanhamento da execução contratual até a entrega do objeto.

O princípio da eficiência deve ser o fio condutor do gestor em todos os passos para a execução contratual. Para tanto, deve nomear o fiscal do contrato para que este garanta o fiel cumprimento das condições contratuais, quanto à qualidade e à quantidade contratadas.

Vimos, que o gestor público tem o poder-dever de agir para defender os interesses da comunidade. Por essa razão, a fiscalização contratual reveste-se de obrigatoriedade para o gestor público, ou seja, uma vez detentor do poder, tem o dever de gerenciar os bens e interesses da comunidade.

Estudamos que nas atividades do controle interno, o qual tem natureza essencialmente preventiva, a fiscalização da execução do contrato promove a prevenção e a correção das possíveis falhas no decorrer do processo, resultando em uma maior eficiência dos



serviços prestados à Administração Pública.

Sobre o tema, conforme os julgados e os índices inseridos no corpo de nossa aula, podemos observar que o TCE-MT tem punido exemplar e rigorosamente o gestor que não cumpre as exigências legais no que se relaciona à fiscalização dos contratos, sendo esta uma das irregularidades mais frequentes no rol daquelas julgadas nos últimos anos.

Observamos, também, que o objetivo da fiscalização de contratos é concretizar os princípios presentes na licitação, quais sejam, a isonomia, a proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional. Mas, visa, especialmente, observar a correta execução do objeto licitado, conforme pactuado, corrigir possíveis falhas, evitar vícios, fraudes e, principalmente, garantir o bom emprego das verbas públicas.

Assim, a fiscalização da execução torna-se instrumento de defesa do interesse público, uma vez que o cumprimento de todas as cláusulas contratuais e a prevenção de riscos que possam resultar em prejuízos à Administração são demandas ao fiscal do contrato.

Dessa forma, a omissão na fiscalização dos contratos normalmente traz prejuízos à Administração e, conseqüentemente, à população. Frequentemente nos deparamos com reportagens sobre obras não concluídas; medicação vencida nos almoxarifados públicos, enquanto a população sofre a ausência dos remédios; reformas em escolas e hospitais que se alongam no decorrer do tempo deixando a comunidade sem a satisfação das necessidades básicas de saúde e educação, e por aí adiante. A fiscalização concreta e atuante é ponto essencial para que tais mazelas parem de acontecer, ou pelo menos, que sejam amenizadas.

Quanto à sua natureza, a fiscalização dos contratos abrange aspectos formais e materiais a serem observados. Os aspectos formais consistem, em regra, na aplicação de procedimentos validadores da conformidade documental a qual o contratado está obrigado a manter e apresentar durante a execução da avença, a exemplo da verificação da regularidade fiscal do contratado.

Os aspectos materiais da fiscalização consistem na realização de um trabalho de campo, *in loco*, observando o dia a dia do fazer contratual, atentando-se para todos os detalhes possíveis, determinando medidas corretivas necessárias à regular execução contratual, e comunicando o setor de gestão sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pelas contratadas, para que este tome as providências que lhe são cabíveis.

**Na próxima aula** serão abordados os macroprocessos e os subprocessos nos quais se inserem e se inter-relacionam o planejamento das aquisições públicas e a fiscalização da execução dos contratos administrativos.