



---

# ORIENTAÇÕES SOBRE A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

---



Município de  
**PALMEIRA**  
Secretaria de Gestão Pública  
Departamento de Compras e Licitações

## APRESENTAÇÃO

Todas as despesas realizadas pela Prefeitura são suportadas com recursos públicos. Portanto, estas despesas devem possuir uma finalidade pública e o que se espera é que em sua execução seja configurado o atendimento ao interesse público que justificou a abertura do processo de despesa.

Pela imposição das leis, sabemos que para a Administração Pública contratar um serviço ou comprar um bem de uma empresa do setor privado, obrigatoriamente deve licitar, no intuito de conseguir a melhor proposta, garantindo a transparência do processo através da livre competição e igualdade de condições aos participantes. A Lei estabelece ainda algumas exceções à regra de licitar, permitindo a contratação direta nas hipóteses em que se configura dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Os processos de despesa formalizados pela Prefeitura para a realização de obras, para a aquisição de bens ou para a prestação de serviços movimentam milhões em recursos financeiros todos os anos, ficando evidente a importância de que o órgão público realize o acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos gerados de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

O acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos é um **PODER-DEVER** da Administração Pública visto que objetiva assegurar que o objeto contratado seja recebido ou executado a contento e as obrigações decorrentes sejam realizadas no tempo e modo devidos e que as cláusulas contratuais sejam rigorosamente observadas e cumpridas.

Nesse sentido, este material foi desenvolvido com o objetivo de fornecer orientações e subsídios aos fiscais e seus suplentes designados para fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos efetivados no âmbito do poder executivo do Município de Palmeira, nivelando os entendimentos e procedimentos, respeitando os princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, permitindo a evidenciação e transparência dos atos de fiscalização executados pela Prefeitura.



## SUMÁRIO

1. FUNDAMENTAÇÃO E IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS .....	3
2. DIANTE DA IMPORTÂNCIA DE SE REALIZAR UM CORRETO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO, QUEM É O FISCAL DO CONTRATO? .....	6
3. DESIGNAÇÃO DO FISCAL DO CONTRATO .....	8
4. O SERVIDOR PODERÁ SE NEGAR A EXERCER A FUNÇÃO DE FISCAL DE CONTRATO? .....	10
5. O QUE SE ESPERA DO SERVIDOR PÚBLICO INCUMBIDO DO DEVER DE FISCALIZAR OS CONTRATOS? .....	11
6. MODALIDADES DE FISCALIZAÇÃO .....	12
7. QUAIS PROCEDIMENTOS O FISCAL DO CONTRATO DEVE ADOTAR PARA A CORRETA FISCALIZAÇÃO E, CONSEQUENTEMENTE, PARA A OBTENÇÃO DE RESULTADOS COM EXCELÊNCIA?.....	14
8. E QUANDO SE TRATAR DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA? COMO DEVE SER O PROCEDIMENTO DO FISCAL DE CONTRATO? .....	16
8.1. Na execução do Contrato, quais são os procedimentos práticos que a fiscalização deve adotar para evitar a Responsabilidade Subsidiária? .....	18
9. E QUANDO O FISCAL TIVER DÚVIDAS?.....	19
10. QUAIS MEDIDAS DEVEM SER TOMADAS QUANDO A CONTRATADA ESTIVER INEXECUTANDO TOTAL OU PARCIALMENTE O CONTRATO?.....	19
11. E QUAIS SÃO AS PENALIDADES QUE PODEM SER APLICADAS À EMPRESA QUANDO DA INEXECUÇÃO DO CONTRATO?.....	20
12. E A RESCISÃO DO CONTRATO, QUAIS SÃO AS SITUAÇÕES QUE COMPORTAM?.....	22
13. RESPONSABILIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO – FISCAL DE CONTRATO .....	24
14. O FISCAL DE CONTRATO NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA .....	25

## 1. FUNDAMENTAÇÃO E IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

O sucesso das contratações na Administração Pública pressupõe a observância de alguns requisitos, quais sejam: a correta identificação do que deve ser contratado; a qualidade na licitação; o controle no recebimento do objeto; a fiscalização da execução do contrato e o gerenciamento dos incidentes contratuais.

A fiscalização de contratos na Administração Pública é ato essencial, caracterizado como condição de validade dos contratos no atendimento ao interesse público.

Nesse sentido, não deve ser encarada como mera faculdade do administrador, mas sim como poder-dever. É justamente isso que o que preceitua o inciso III do art.58 e o *caput* do art.67 da Lei Federal nº. 8.666/93, *in verbis*:

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;

(...)

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.

Note-se que o termo “deverá” indica obrigação, ou seja, não há escolha, a designação do fiscal do contrato é obrigatória, em especial aqueles regidos direta ou subsidiariamente pela Lei Federal nº. 8.666/93.

A principal finalidade da fiscalização de um contrato é garantir o recebimento do objeto na forma contratada, conforme art.73 da Lei Federal nº. 8.666/93. Ao fiscal cabe o papel de acompanhar o dia a dia da contratação, conferindo a qualidade do serviço e atendimento integral ao que foi pactuado em contrato, garantindo, ao final, o atendimento ao interesse público.

É bom lembrar que o papel do fiscal vai além de mero acompanhamento ou simples condução do contrato. Para que cumpra adequadamente sua função, o servidor encarregado deve conhecer a legislação e a jurisprudência que norteiam as licitações públicas, bem como dever ter entendimento abrangente das especificidades técnicas



inerentes ao objeto contratado. Ou seja, deve ser um profissional com as qualificações adequadas à função que irá exercer.

Importante enfatizar que a **gestão** e a **fiscalização** de contratos são institutos diferentes e não devem ser confundidos. A gestão é o gerenciamento de todos os contratos, já a fiscalização é pontual, sendo exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como exige a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.

Na realidade do nosso Município, podemos dizer que a gestão dos contratos é exercida pelo ordenador da despesa e a fiscalização pelo servidor formalmente designado através de Decreto Municipal.



Realizar uma gestão e uma fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, isto é, se as ações estão de acordo com a lei e os regulamentos pertinentes. Envolve também as dimensões de **eficiência**, **eficácia** e **efetividade**, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados.

Os termos eficiência, eficácia e efetividade são utilizados na fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos da seguinte maneira: **Eficiência** significa otimizar os recursos existentes; **Eficácia**, atingir os objetivos organizacionais; **Efetividade**, o resultado apresentado ao longo do tempo. Portanto:

**Eficiência é:**

- Fazer as coisas de maneira adequada,
- Resolver problemas,
- Salvar recursos aplicados,
- Cumprir o seu dever e
- Reduzir os custos.

**Eficácia é:**

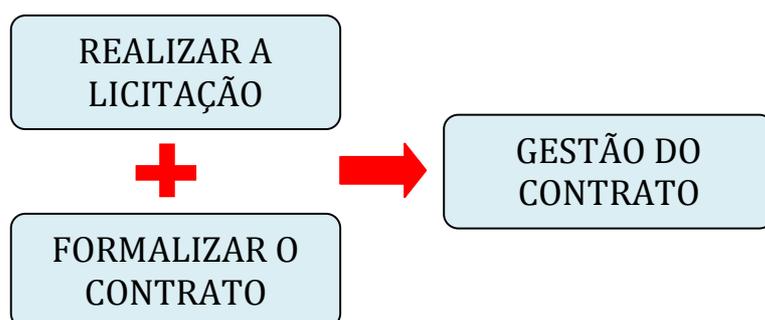
- Fazer as coisas certas,
- Produzir alternativas criativas,
- Maximizar a utilização de recursos e
- Obter resultados.

**Efetividade é:**

- Manter-se no ambiente e
- Apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo.

Os contratos administrativos celebrados pela Administração Pública constituem um ponto bastante sensível. Não raramente tem sido a frequência em que temos nos deparado com escândalos veiculados por toda a mídia a respeito dos processos de licitação e dos termos contratuais, a exemplo de obras públicas superfaturadas e inacabadas, compras de bens inadequados e com sobrepreço e envolvimento de agentes públicos. Além das constantes auditorias realizadas pelos órgãos de controle, a exemplo do TCU e da CGU que apontam inúmeras irregularidades na prestação de contas de gestores públicos.

Muitas vezes pode haver um procedimento perfeito durante o processo licitatório com resultados efetivos, porém, se não houver uma execução e uma **fiscalização eficazes, eficientes e efetivas, há grande chance de desperdício de recurso público.**



Tendo em vista que contratação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de aplicação de recurso público, o administrador público deve dedicar especial atenção ao acompanhamento e à fiscalização de sua execução, de modo que o objetivo da contratação seja plenamente alcançado e bem empregado o dinheiro público.

## **2. DIANTE DA IMPORTÂNCIA DE SE REALIZAR UM CORRETO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO, QUEM É O FISCAL DO CONTRATO?**

O fiscal do contrato (ou comissão fiscalizadora) é o servidor da Administração a quem incumbe o dever de acompanhar a execução do contrato. Vejamos o que expõe o art.67 da Lei Federal nº. 8.666/93, *in verbis*:

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.

Para melhor entendimento, importa conceituar algumas expressões, a exemplo de “acompanhada e fiscalizada”, “representante da Administração” e ainda, “permitida a contratação de terceiros” para que possamos entender o espírito da Lei Federal nº 8.666/93, qual seja:

Para os verbos “acompanhar e fiscalizar”, de acordo com o dicionário Aulete, pode-se assim definir:

- **ACOMPANHADA = Acompanhar** = Dos inúmeros conceitos para esse verbo, pode-se destacar, para o contexto, o seguinte significado: “ocorrer ou fazer ocorrer, acontecer ou fazer acontecer simultaneamente e em relação com (fato, atividade, processo)”.
- **FISCALIZADA = Fiscalizar** = “vigiar o funcionamento, uso ou conduta de; supervisionar; exercer vigilância sobre; examinar de maneira rigorosa; exercer a função de fiscal”.

Logo: a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo consistem na verificação da relação entre as obrigações contratadas e as executadas (modo, forma e tempo), e na adoção das providências que se fizerem necessárias para o perfeito cumprimento dessas obrigações.



- **REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO** - Interpretando os diplomas legais existentes, em especial, o artigo 37 da Constituição Federal, o inciso III do artigo 58 c/c o artigo 67, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, e, ainda, a Instrução Normativa da SLTI nº 02/2008, que dispõe de regras para a contratação de serviços continuados ou não, infere-se que o “representante da administração” deverá ter vínculo com a Administração Pública devendo, portanto, ser servidor estável, comissionado ou empregado público. É possível, também, de acordo com o entendimento do Ministério do Planejamento, a designação de servidores temporários (contratados pela Lei nº 8745/93). Já a indicação de terceirizados para o exercício do cargo de fiscal de contrato não é permitida. Observar o disposto no Acórdão TCU 100/2013-Plenário.



• **PERMITIDA A CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS** - O legislador permitiu, ou seja, facultou à Administração Pública, **nos casos necessários e em se tratando de informações especializadas que não possam ser supridas pelos próprios servidores da Administração, contratar terceiros para auxiliar na fiscalização do contrato.** Lembrando que o servidor designado para a fiscalização não poderá transferir sua responsabilidade ao terceiro contratado. O terceiro contratado também não poderá adotar as providências para a correção dos problemas surgidos, visto que essa atribuição continua sendo do fiscal do contrato. Impende registrar que a contratação de terceiros deverá ser, obrigatoriamente, precedida de licitação.

**O fiscal de contrato, mesmo com a assistência do terceiro contratado,** deve, necessariamente, adotar todas as medidas para sanar os problemas encontrados na execução contratual. Nessa situação, ao receber do terceiro contratado a indicação de alguma irregularidade, **deve atuar imediatamente,** sob pena de responsabilização por desídia e por negligência quanto à adoção de providências para sanar irregularidades apresentadas. Sobre esta situação importa colacionar o entendimento do Tribunal de Contas da União através do Acórdão nº. 1919/2012 – TCU – Plenário.



### 3. DESIGNAÇÃO DO FISCAL DO CONTRATO

A legislação não prevê de forma explícita qual o instrumento e qual a forma que devem ser utilizados para a designação/nomeação do representante da Administração para o exercício da atividade de fiscalização e de acompanhamento da execução do contrato.

No entanto, o Tribunal de Contas da União, assim como os doutrinadores, possuem posição solidificada que a designação/nomeação deverá ser por ato oficial específico da Administração e devidamente publicado, assim como juntado aos autos da contratação. É importante que seja nomeado mais de um representante para que os trabalhos possam ser divididos e, também, para que não haja lacuna no acompanhamento do contrato em razão de ausências legais do representante.

Poderá ser utilizada a Portaria ou outro instrumento equivalente para a nomeação/designação dos representantes, ressaltando que essa designação/nomeação deverá ocorrer anteriormente ou no início da vigência contratual ou ainda quando da sua assinatura. A ausência da designação ou a sua intempestividade são motivos ensejadores de ressalva por parte dos órgãos de controle. Ao longo dos anos, o Tribunal de Contas vem orientando sobre essa obrigatoriedade de forma preventiva e em alguns casos, fazendo constar ressalvas quando da aprovação das contas dos gestores.



No caso do Município de Palmeira, a designação dos fiscais de Contrato é feita através de Decreto Municipal, publicado no Diário Oficial do Município.

Os Decretos Municipais, bem como toda a legislação municipal, podem ser consultados na íntegra através do portal "Leis Municipais", disponível no link:

<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/palmeira>

Como pode ser observado, a designação, pela Administração Pública, de servidor para o acompanhamento e para a fiscalização da execução contratual não é facultativa e, também, não é um ato discricionário. Consiste em um **DEVER** da Administração.

Igualmente, a empresa deverá indicar representante para atuar durante a execução do contrato. Esse representante tem a denominação de **PREPOSTO**. De acordo com o dicionário online Aulete, preposto significa: "*Aquele que representa, substitui, fica no lugar de outro*". O preposto também é uma obrigação constituída e um dever da empresa contratada, conforme se observa no artigo 68 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

**Portanto, as figuras do fiscal de contrato e a do preposto são importantíssimas para a correta execução e gerenciamento do contrato.** Lembrando que o preposto também deverá ser indicado por escrito.

Impende destacar que **o acompanhamento de um contrato não se resume em uma atividade formal**. É a garantia de que o serviço e/ou produto será prestado e/ou entregue de acordo com o previsto em contrato. Para que um contrato seja bem gerenciado, a informalidade não poderá se fazer presente, há que se ter atuação dentro dos limites estabelecidos, registrando e exigindo o cumprimento do que está contratado!



Diante da importância que se deve dar à fiscalização do contrato e ao seu acompanhamento e pela leitura dos dispositivos inseridos na Lei Federal nº 8.666/93, percebe-se que o servidor responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato deverá ter conhecimentos não só técnicos como administrativos também.

Há uma diversidade de conhecimentos em diferentes campos que devem ser conduzidos durante a execução contratual, a exemplo: **conhecimentos técnicos sobre o objeto contratado, conhecimentos fiscais, trabalhistas e previdenciários, além de orçamentários**. Assim, o servidor designado para o acompanhamento contratual deverá estar atento a todas essas particularidades.

O papel do “fiscal do contrato” se reveste de relevância para a Administração Pública. Exercer a função de fiscal de contratos, na esfera pública, exige capacitação e habilidade dos servidores públicos que se dedicam a essa atividade, além de toda uma estrutura que possa dar condições de trabalho e, principalmente, quantidade suficiente de servidores para que se possa realizar uma boa prática de fiscalização de contratos.



#### **4. O SERVIDOR PODERÁ SE NEGAR A EXERCER A FUNÇÃO DE FISCAL DE CONTRATO?**

Os servidores questionam essa atribuição por considerarem uma tarefa crítica. No entanto, de acordo com a **Lei Municipal nº.1700/94** que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do Município de Palmeira, o exercício da tarefa de fiscalização de contratos consiste em

obrigação adicional, indicada entre os compromissos dos agentes públicos, senão vejamos:

**Art. 4º** Para os efeitos deste Estatuto:

§ 1º Servidor público municipal, é a pessoa legalmente investida em cargo público.

(...)

**Art. 198.** São deveres do servidor, além dos que lhe cabem em virtude de seu cargo e dos que decorrer da sua condição de servidor público:

(...)

III - executar os serviços que lhe competirem com zelo e presteza;

IV - obedecer às ordens superiores, devendo representar imediatamente, por escrito, contra as manifestações ilegais;

Conforme orientação do Tribunal de Contas da União o servidor designado para fiscalizar determinado contrato, a princípio, não pode recusar a indicação. Somente poderá fazê-lo no caso de impedimento ou suspeição. Nesse sentido, vejamos extrato do Acórdão nº. 2.917/2010 do Plenário do TCU:

“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 nº468/2007-Plenário)”.

(TCU, Acórdão nº 2.917/2010, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 09.11.2010.)

Em síntese, trata-se de obrigação adicional, mas que integra-se ao elenco dos compromissos dos agentes públicos. Então, não há, nesse prisma, possibilidade de recusa.

## **5. O QUE SE ESPERA DO SERVIDOR PÚBLICO INCUMBIDO DO DEVER DE FISCALIZAR OS CONTRATOS?**

Encontram-se identificados abaixo alguns dos atributos que se espera não só do fiscal do contrato, mas de todo e qualquer servidor público, seja na condição de



servidor efetivo, comissionado, ocupante de função gratificada ou até mesmo de emprego da Administração. A tarefa de fiscalizar contratos é árdua e se soma às outras atividades, razão de o servidor, ao ser nomeado, ter o conhecimento de suas responsabilidades e de como deve, efetivamente, desempenhar a missão:



- Segurança em sua atuação;
- Cordialidade e bom relacionamento com o contratado;
- Zelo pelo interesse público;
- Integridade;
- Honestidade e responsabilidade;
- Colaborador (com seus superiores e seus pares);
- Disposição em prestar contas de seu encargo e ser avaliado;
- Capacidade de liderança;
- Ética;
- Ausência de timidez;
- Ter raciocínio ágil e manter postura isenta e equilibrada; e
- Saber lidar com críticas.

O fiscal do contrato deve, necessariamente, buscar a otimização dos recursos e manter a qualidade nos serviços prestados. Deve, também, saber orientar; defender direitos; manifestar-se motivadamente em todas as anotações que fizer no livro próprio de ocorrências; possuir organização, com vistas a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado.

**Cabe ao fiscal do contrato refletir sobre o seu papel e como pode desempenhá-lo com excelência!**

A eficiência, a eficácia e a efetividade de um contrato estão diretamente relacionadas ao desempenho do servidor quando do acompanhamento e quando da fiscalização da sua execução.



## 6. MODALIDADES DE FISCALIZAÇÃO

Há algumas modalidades de fiscalização quanto à forma e no tempo. Vejamos:

## I - QUANTO À FORMA

**a) Ativa** - quando a realização das etapas depende de um ato prévio da Administração, a exemplo: análise e aprovação de exames e ensaios. Deve estar prevista contratualmente.

**b) Passiva** - quando a Administração fiscaliza e acompanha a execução do contrato, sem interferir, ordinariamente, no curso do seu andamento. Cumpre ao fiscal apontar as impropriedades identificadas durante a execução contratual e propor (ou adotar) as providências necessárias ao resguardo do interesse da Administração.

## II - NO TEMPO

**a) Contínua** – exercida *pari passu* à execução contratual. Mostra-se adequada e necessária quando da execução de obras e serviços, de maneira geral.

**b) Periódica** - exercida em prazo determinado, ocasião em que são avaliados os resultados de etapas ou procedimentos pactuados. Aplica-se aos casos de produtos entregues de forma parcelada.

**c) Única** - exercida somente por ocasião do recebimento do objeto contratual. Aplica-se em contratos de fornecimento de bens. Na fiscalização da execução do contrato, existem, também, algumas técnicas que são ferramentas importantes para o sucesso das diversas fases da fiscalização do contrato:

**I) Inspeção** - verificação in loco da existência física de objeto ou item, ou ainda, o exame visual da qualidade do objeto. (Ex.: contagem de material, medição de obra, verificação da adequação do material ou técnica empregada).

**II) Benchmark** - avaliação de desempenho ou qualidade, por meio de comparação com valor padrão.

**III) Testes** - exame, verificação ou prova para determinar a qualidade, a natureza ou o comportamento de alguma coisa, ou de um sistema sob certas condições.

**IV) Análise de relatórios e documentos** - verificação dos resultados, por meio da apreciação de relatórios, que podem ter origem no contratado ou nos usuários dos serviços, como no caso de levantamento de satisfação.

## **7. QUAIS PROCEDIMENTOS O FISCAL DO CONTRATO DEVE ADOTAR PARA A CORRETA FISCALIZAÇÃO E, CONSEQUENTEMENTE, PARA A OBTENÇÃO DE RESULTADOS COM EXCELÊNCIA?**

A primeira ação importante e essencial que deve ter o fiscal do contrato é a certificação da existência de alguns documentos imprescindíveis para o seu controle e para a gestão efetiva. Para isso o Fiscal deve verificar:

- a publicação do ato o nomeando como Fiscal;
- se o contrato encontra-se assinado por ambas as partes;
- se o extrato do contrato foi publicado;
- se foi emitida a nota de empenho;
- as exigências contratuais e legais para início da execução do objeto,
- a relação do pessoal que irá executar o serviço e a respectiva comprovação da regularidade da documentação apresentada, quando for o caso;
- a relação de materiais, máquinas e equipamentos necessários à execução contratual.



Deverá, ainda, manter em pasta específica (eletrônica ou física) cópia dos documentos abaixo identificados para que possa dirimir suas dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada:



- Contrato;
- Todos os aditivos (se existentes);
- Edital da licitação;
- Projeto básico ou termo de referência;
- Proposta da contratada e planilhas de formação de custos.



Em relação às atribuições do fiscal de contrato, a legislação não as traz de forma completa e detalhada. No entanto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Instrução Normativa nº 02/2008, dispondo sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, que posteriormente foi alterada pelas INs 03/2009, 04/2009, 01/2010 e 05/2010. A Instrução Normativa traz nos artigos 31 a 35 importantes diretrizes, que devem ser lidas juntamente com o Anexo IV – Guia de Fiscalização.

Entre as orientações fixadas na referida Instrução Normativa, importante se torna elencar algumas que são **fundamentais para que o fiscal de contrato possa conduzir eficientemente o processo de fiscalização**. São elas:

- a) Conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas, sanando qualquer dúvida com os demais setores responsáveis pela administração, objetivando o fiel cumprimento do contrato;
- b) Conhecer a descrição dos serviços a serem executados (prazos, locais, material a ser empregado);
- c) Acompanhar a execução dos serviços, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos;
- d) Solicitar, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios que apresentem;
- e) Sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;
- f) Verificar se a entrega de materiais, execução de obras ou a prestação de serviços será cumprida integral ou parceladamente;
- g) Anotar em livro de ocorrências todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;



- h)** Comunicar à autoridade superior eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto;
- i)** Zelar pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados;
- j)** Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
- k)** Estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros;
- l)** Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais;
- m)** Realizar a medição dos serviços efetivamente realizados, de acordo com a descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato e emitir atestados de avaliação dos serviços prestados.

## **8. E QUANDO SE TRATAR DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA? COMO DEVE SER O PROCEDIMENTO DO FISCAL DE CONTRATO?**

A atuação efetiva do FISCAL nos contratos que envolvem mão de obra é de fundamental importância para que o mesmo não seja responsabilizado.

É na fase do acompanhamento e da fiscalização contratual que eventuais omissões podem e devem ser evitadas a fim de que seja efetivo o cumprimento do contrato e afastadas futuras responsabilizações trabalhistas.

**A Lei Federal nº 8.666/93** estabelece que a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato é do contratado:

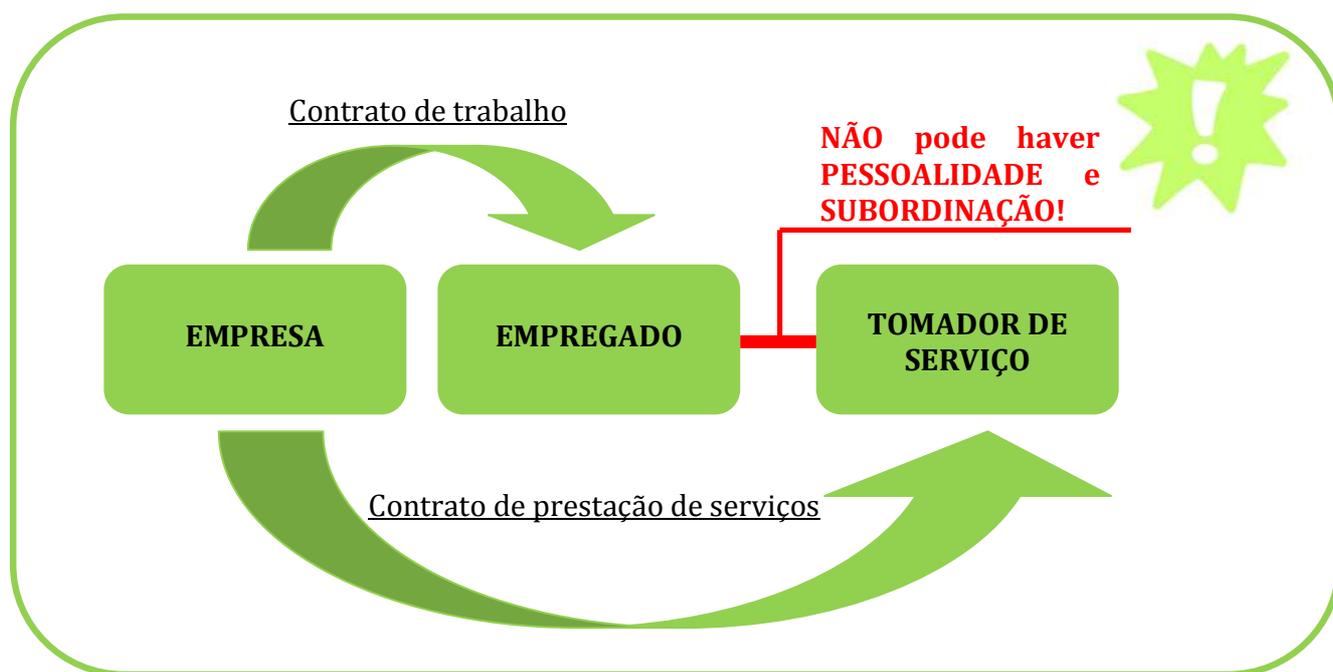


Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Não obstante o § 1º indicar que a inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas não transfere à Administração Pública a responsabilidade pelo seu pagamento, são inúmeros os processos trabalhistas envolvendo a Administração como tomadora de serviços.



O Tribunal Superior do Trabalho aplica de forma irrestrita a **Súmula nº 331**, uma vez que o inciso V indica, de forma expressa, a **responsabilidade subsidiária da Administração Pública** enquanto tomadora de serviços, afirmando que essa responsabilidade é cabível quando houver o inadimplemento do empregador.

De acordo com o entendimento do STF **NÃO É SEMPRE** que ocorrerá a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas à Administração Pública por inadimplência da empresa. Entretanto, eventual omissão da Administração Pública na obrigação de fiscalizar o contrato pode gerar responsabilidade.

A jurisprudência majoritária tem atribuído a responsabilidade ao tomador de serviços, com base na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, ou seja, a Administração Pública, na contratação do terceiro, deve estar atenta à sua idoneidade, tanto no ato de contratação, para não correr o risco de se configurar a culpa *in eligendo*, quanto na execução do contrato, para não incidir na culpa *in vigilando*. Essas modalidades de culpa são presumidas do inadimplemento de obrigações trabalhistas pelo empregador. Em suma: **A Administração tem que contratar bem e fiscalizar corretamente!!!**

### **8.1. Na execução do Contrato, quais são os procedimentos práticos que a fiscalização deve adotar para evitar a Responsabilidade Subsidiária?**

O fiscal deve, **necessariamente e obrigatoriamente**, adotar mecanismos próprios que o ajudem no acompanhamento da execução dos serviços que envolvam mão de obra, estabelecendo formas de controle da execução dos serviços e, principalmente, não permitindo, admitindo, possibilitando ou dando causa a atos que ensejem a caracterização de vínculo empregatício realizados junto ao preposto da empresa.

Qualquer exigência ou observação a ser feita sobre os funcionários e/ou serviços deverá ser dirigida ao preposto para que o mesmo adote as providências necessárias.

A Instrução Normativa/SLTI nº 02, de 30 de abril de 2008, orienta em vários de seus dispositivos a forma como se deve proceder quando do acompanhamento e da fiscalização da execução dos contratos, em especial quando envolve a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

A fiscalização deverá exigir das empresas o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais e em especial realizar as verificações indicadas no § 5º da IN/SLTI nº 03/2008. Ainda, na IN/SLTI nº 02/2008 há no anexo IV alguns procedimentos que a fiscalização deverá adotar para os contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra.



O fiscal deverá ter, **em todos os contratos, seja com ou sem mão de obra, atenção permanente** sobre as obrigações da contratada, definidas nos **dispositivos contratuais e condições editalícias** e, fundamentalmente, quanto à observância aos princípios e preceitos consubstanciados na **Lei Federal nº 8.666/93**.



## 9. E QUANDO O FISCAL TIVER DÚVIDAS?



O fiscal de contrato é independente e deve ter a responsabilidade de conduzir os trabalhos de acordo com os princípios da Administração Pública e, para tanto, deve ser capaz de **tomar decisões equilibradas, harmônicas e válidas**.

As dúvidas surgidas durante a execução do contrato devem ser resolvidas com determinação e, quando não souber resolvê-las, deve, necessariamente, **buscar ajuda**.

No entanto, as questões que extrapolem as suas competências devem ser encaminhadas à autoridade competente, para que possam ser resolvidas. Esse procedimento deve ser célere, evitando-se possíveis complicações na execução do contrato.

## 10. QUAIS MEDIDAS DEVEM SER TOMADAS QUANDO A CONTRATADA ESTIVER INEXECUTANDO TOTAL OU PARCIALMENTE O CONTRATO?

O fiscal do contrato deve registrar todas as ocorrências, fazendo gestão para a fiel execução do contrato. O que não for possível resolver na sua instância deverá encaminhar para a autoridade responsável propondo a aplicação das penalidades previstas em lei, dentro do princípio da razoabilidade.

A anotação é realizada em registro próprio (em geral, livro de ocorrências), conforme determina o **§ 1º do artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93**:

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

É de fundamental importância que a fiscalização registre oficialmente todas as tratativas firmadas com a empresa, devendo, necessariamente, conter todas as reclamações, impugnações e quaisquer outras informações consideradas relevantes pela fiscalização ou pela contratada, com clara identificação dos signatários e devidamente assinados.

As anotações que não forem oficialmente formalizadas (por escrito) impedem a aplicação de qualquer penalidade a que está sujeita à empresa, mesmo se tratando de um contrato cuja execução esteja ineficiente.

Para que a fiscalização não seja caracterizada como omissa, toda a gestão, junto à empresa, **deverá ser registrada**, principalmente as providências e recomendações que o fiscal tenha formulado.

O fiscal do contrato deve sempre se lembrar de que: **PALAVRAS VOAM, A ESCRITA PERMANECE!** (“*VERBA VOLANT, SCRIPTA MANENT*”)



Igual procedimento deve ser adotado pela fiscalização quando realizar reuniões com a contratada. As reuniões deverão ser documentadas, e o fiscal deverá elaborar atas de reunião que deverão conter, no mínimo, os seguintes elementos: data; nome e assinatura dos participantes; assuntos tratados; decisões; responsáveis pelas providências a serem tomadas e prazo.

## **11. E QUAIS SÃO AS PENALIDADES QUE PODEM SER APLICADAS À EMPRESA QUANDO DA INEXECUÇÃO DO CONTRATO?**

Os artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/93 estabelecem as penas passíveis de serem aplicadas quando da inexecução do contrato, quais sejam: **advertência, multa, suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade.**

Essas penalidades devem estar definidas no contrato administrativo e deve-se o ter critério ao propor a aplicação de qualquer uma delas, adotando a proporcionalidade e a razoabilidade e garantindo que seja adequada para o alcance dos fins almejados em sintonia ao que determina o Decreto Municipal nº. 9.986/2015, que estabelece normas regulamentares sobre os procedimentos administrativos de apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados da Administração Pública, no âmbito do poder executivo municipal:

**Art.2º.** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

**Parágrafo único.** Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

**VI** - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;



Importante se torna enfatizar que **não cabe à fiscalização a punição do contrato**, apenas fiscalizar a execução dos serviços, determinando as correções que se fizerem necessárias, registrando os fatos e encaminhando relatório consubstanciado à autoridade superior devidamente fundamentado e sugerindo as penas cabíveis.

Com base na Lei, as penalidades podem assim ser conceituadas:

**a) ADVERTÊNCIA** (Artigo 87, I da Lei nº 8.666/93) – é a pena mais leve, ou seja, caracteriza um aviso, um alerta para que o fato relatado pela fiscalização não seja reincidente. **(No caso do Município de Palmeira, a advertência é realizada através da Notificação Extrajudicial – Modelo Padrão).**

**b) MULTA** (Artigo 87, II da Lei nº 8.666/93) – é uma sanção pecuniária. A multa pode ser de mora, por atraso na execução e sancionatória, por inexecução total ou parcial. Entretanto, deve estar claramente definida no instrumento convocatório e no contrato. Pode ser aplicada cumulativamente com as demais penalidades.

**c) SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO** (artigo 87, inciso III da Lei nº 8.666/93) - A pena é o impedimento de contratar com a Administração, restrito somente ao órgão/entidade que aplicou a pena. Ver Acórdão/TCU nº 3439/2012-Plenário.

**d) DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE** – (artigo 87, inciso IV da lei nº 8.666/93). É a pena mais severa. A contratada fica impedida de participar em procedimentos licitatórios e contratos de toda a Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal). Importa em dolo da empresa contratada. Há que estar devidamente comprovado que praticou qualquer irregularidade ou ilegalidade na licitação ou na execução do contrato. A situação permanece enquanto durarem os motivos que ensejaram a punibilidade (art. 87, IV) ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que a aplicou. A reabilitação somente pode ser requerida após 02 (dois anos) da aplicação dessa sanção (art. 87, §3º) e será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes da inexecução total ou parcial do contrato.

No caso do Município de Palmeira, a apuração de infrações cometidas por contratados e a aplicação de penalidades é regulamentada pelo **Decreto Municipal nº. 9.986/2015** e a análise destes processos é feita pela **Comissão Processante** com base nos registros e informações repassadas pelo fiscal do Contrato e Secretário(a) da pasta.



## 12. E A RESCISÃO DO CONTRATO, QUAIS SÃO AS SITUAÇÕES QUE COMPORTAM?

De acordo com o artigo 79 da Lei Federal nº 8.666/93, a rescisão do contrato administrativo poderá ocorrer da seguinte forma:



- a) unilateralmente, por ato escrito da Administração;
- b) amigavelmente, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;
- c) judicial, nos termos da legislação.

A **rescisão unilateral** poderá ocorrer por:

- a) “culpa” do contratado – incisos I ao XI e XVIII do artigo 79 da Lei nº 8.666/93 – inadimplimento ou inexecução do contrato;
- b) por interesse público – inciso XII do artigo 79 da Lei nº 8.666/93;
- c) pela ocorrência de caso fortuito ou força maior – inciso XVII do artigo 79 da Lei nº 8.666/93.

A rescisão **amigável** ou **judicial** – incisos XIII a XVI – ocorre quando há culpa da Administração, ou seja, quando essa descumpra o contrato ou impede que o contratado execute o contrato. Dessa forma, não há alternativa para o contratado senão buscar a rescisão contratual amigável ou judicial.

Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII (interesse público), XIII a XVI (culpa da Administração), ou XVII (força maior), o contratado deverá ser ressarcido dos prejuízos que houver sofrido, desde que comprovados. Faz jus, também, à devolução de sua garantia e, ainda, aos pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e ao pagamento do custo da desmobilização.



**Sempre** que ocorrer descumprimento das cláusulas contratuais por parte da empresa contratada, torna-se necessária a aplicação das penalidades descritas (previstas em contrato e na legislação vigente). Lembrando que **é indispensável a abertura de processo administrativo** onde são juntados todos os documentos produzidos pela fiscalização do contrato, em que apontam e comprovam a inadimplência da empresa. À empresa será concedido o direito ao contraditório e a ampla defesa, nos termos do Decreto Municipal nº. 9.986/2015.

### 13. RESPONSABILIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO – FISCAL DE CONTRATO

O servidor público, no exercício das atribuições de fiscal de contrato, deve, obrigatoriamente, cumprir a lei, respeitar as normas procedimentais aplicáveis e o teor do contrato, a fim de evitar eventuais responsabilizações.

O fiscal do contrato que for omissos ou praticar qualquer ação que resultar em vantagem indevida ao contratado, ou ainda “admitir”, “possibilitar” e “dar causa” a qualquer ato ilegal, responde **civil, penal e administrativamente** pelo exercício irregular das atribuições que lhe foram confiadas, conforme dispositivos insertos na Lei nº 8.666/93:

(...)

*Art. 82. 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.*

*Art. 83. Os crimes definidos nesta Lei, ainda que simplesmente tentados, sujeitam os seus autores, quando servidores públicos, além das sanções penais, à perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo.*

(...)

*Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.*



Pode-se concluir que o fiscal responde **ADMINISTRATIVAMENTE**, se agir em desconformidade com seus deveres funcionais, descumprindo regras e ordens legais, **PENAL**, quando a falta cometida for capitulada como crime, entre os quais se incluem os previstos na Seção III – Dos Crimes e das Penas, do Capítulo IV, da Lei nº 8.666/93 e **CIVIL**, quando, em razão da execução irregular do Contrato, ficar comprovado dano ao erário.

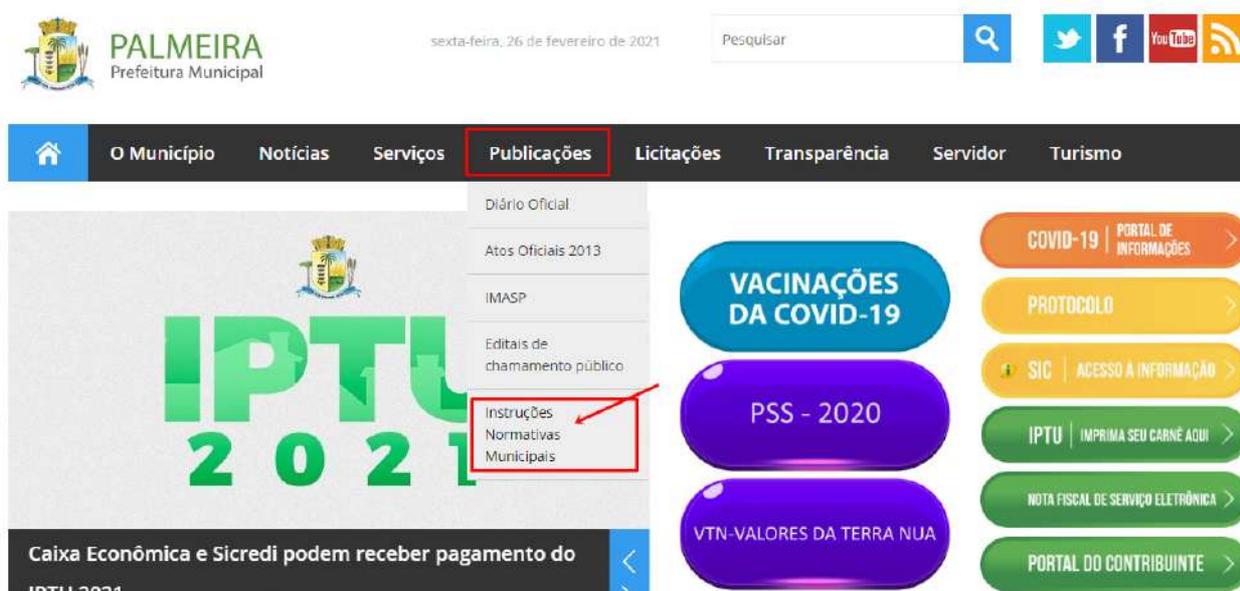
## 14. O FISCAL DE CONTRATO NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA

É necessário que o fiscal de contrato tenha conhecimento da regulamentação municipal existente que interfere diretamente na fiscalização e acompanhamento de contratos administrativos:



- **Instrução Normativa nº. 05/2016:** regulamenta os procedimentos para a fiscalização de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Executivo do Município de Palmeira.
- **Instrução Normativa nº. 06/2016:** Dispõe sobre orientações às Secretarias do Poder Executivo Municipal quanto à instrução processual referente às rotinas e padronização dos pedidos de reequilíbrio econômico e financeiro, de acordo com os ditames da Lei Nacional nº 8.666/93.
- **Instrução Normativa nº. 07/2016:** Dispõe sobre normas e procedimentos para o acompanhamento da vigência dos contratos e a celebração de aditivos contratuais no âmbito do Poder Executivo do Município de Palmeira.

Para consultar as Instruções Normativas na íntegra, basta acessar o site do Município [www.palmeira.pr.gov.br](http://www.palmeira.pr.gov.br), e selecionar a opção na guia “Publicações”, conforme demonstrado na imagem abaixo:



Das instruções normativas citadas, destacamos os artigos 6º e 7º da IN 07/2016:

**Art. 6º.** São responsabilidades do Fiscal do Contrato:

- I - coordenar, acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, bem como sua compatibilidade com o objeto licitado e emitir respectivos relatórios;
- II - propor a celebração de aditivos ou rescisões, quando necessário;
- III - controlar o prazo de vigência do contrato sob sua responsabilidade.

**Parágrafo Único:** Apuradas irregularidades na execução e/ou fornecimento de bens, o Fiscal do contrato responde civil, criminal e administrativamente pelos atos e omissões praticados em desconformidade com as disposições legais.

**Art. 7º.** O Fiscal dos Contratos deverá manter cópia dos seguintes documentos, para que possa dirimir dúvidas originárias do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada e acompanhamento da execução e da vigência dos contratos e seus aditivos:

- I - contrato;
- II - todos os aditivos (se existentes);
- III - edital da licitação;
- IV - projeto básico ou termo de referência;
- V - proposta da Contratada;
- VI - relação das faturas recebidas e das pagas;
- VI - correspondências entre Fiscal e Contratada.

Também é importante que o fiscal conheça o **Decreto Municipal nº. 9986/2015** na íntegra, para que saiba os procedimentos que devem ser adotados caso haja descumprimento das obrigações contratuais por parte da Contratada.

Conforme já citado neste material, a legislação municipal pode ser acessada pelo site do Município através do portal "Leis Municipais", disponível no link: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/palmeira>.

O Fiscal também precisa conhecer os dispositivos da **Lei Federal nº. 8.666/93**, que instituem normas sobre os contratos da Administração Pública. Para consultar a Legislação Federal basta acessar o site: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> ou então digitar o número e ano da Lei no Google.





Orientamos que o fiscal de contrato siga todas as orientações constantes neste material, a fim de garantir o adequado acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos dos quais é responsável.



**Lembre-se:** é fundamental que o fiscal possua em seus arquivos o edital, o contrato e termos aditivos (se houver), tenha conhecimento do conteúdo desses documentos, além da nota de empenho, notas fiscais e demais documentos relacionados a execução do contrato! Ainda, é de extrema importância que o fiscal registre todas as ocorrências relacionadas a contratação!

**A FUNÇÃO DO FISCAL DO CONTRATO É EXIGIR QUE OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS SEJAM FIELMENTE EXECUTADOS PELAS PARTES, BUSCANDO A FINALIDADE PÚBLICA E A BOA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO!**



**Para maiores informações ou para o esclarecimento de dúvidas, entre em contato conosco:**

**SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES**  
Endereço: Rua Luiza Trombini Malucelli, 134 - Centro  
Cívico - Palmeira/PR – CEP: 84.130-000  
Telefone: (42) 3909-5014  
E-mail: [licitacao.prefpalmeira@gmail.com](mailto:licitacao.prefpalmeira@gmail.com)  
Responsável: Leiliane Costa

Elaborado em fevereiro/2021.