



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**  
**ESCOLA DE FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO EXÉRCITO**



Cap QCO Adm Ronald Fontenele Bento

**AS COMPETÊNCIAS BÁSICAS E RECOMENDAÇÕES PARA CAPACITAÇÃO DE  
MILITARES EMPREGADOS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

**Rio de Janeiro  
2019**

**Cap QCO Adm Ronald Fontenele Bento**

**AS COMPETÊNCIAS BÁSICAS E RECOMENDAÇÕES PARA CAPACITAÇÃO DE MILITARES EMPREGADOS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização em Ciências Militares

**Orientador: Maj Adriano Félix Braga de Queiroz**

**Brasília  
2019**

Cap QCO Adm RONALD FONTENELE BENTO

**AS COMPETÊNCIAS BÁSICAS E RECOMENDAÇÕES PARA CAPACITAÇÃO DE MILITARES EMPREGADOS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização em Ciências Militares

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

---

Marco Alexandre Lisboa – Cel – Avaliador 1

---

Adriano Félix Braga de Queiroz – Maj – Avaliador 2

# AS COMPETÊNCIAS BÁSICAS E RECOMENDAÇÕES PARA CAPACITAÇÃO DE MILITARES EMPREGADOS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Ronald Fontenele Bento<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo buscou, por meio de revisão teórica do assunto, mediante consulta bibliográfica a manuais doutrinários, legislações, acórdãos e documentos, identificar as competências do fiscal de contrato, o representante designado pela Administração para verificar o andamento da execução dos contratos administrativos. Após explanação de elementos importantes para a compreensão do assunto, abordou-se as competências exigidas para a realização eficiente dessa tarefa. Contudo, foram apresentadas as dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contrato e suas atribuições, bem como suas responsabilidades à luz da legislação vigente, sua participação nos estágios da execução da despesa pública e recomendações para sua capacitação.

**Palavras-chave:** Contrato Administrativo, fiscalização de contratos, competências

**ABSTRACT:** This article intended, through theoretical review of the subject, through bibliographic consultation to doctrinal manuals, laws, judgments and documents, identify the competences of the contract inspector, the representative appointed by the Administration to verify the progress of the execution of the administrative contracts. After explaining important elements for the understanding of the subject, the competences required for the efficient accomplishment of this task were approached. However, the difficulties faced by contract inspectors and their duties, as well as their responsibilities in light of current legislation, their participation in the stages of execution of public expenditure and recommendations for their training were presented..

**Keywords:** Administrative Contract, contract supervision, competences

---

<sup>1</sup> Capitão QCO Administrador da turma de 2011. Especialista em Aplicações Complementares às Ciências Militares pela EsFCEX em 2011.

# **AS COMPETÊNCIAS BÁSICAS E RECOMENDAÇÕES PARA CAPACITAÇÃO DE MILITARES EMPREGADOS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

## **1. INTRODUÇÃO**

O descontrole na execução contratual, a ineficiência e o desperdício podem ser vistos como evidências de ausência de fiscalização dos contratos administrativos, de acordo com a Resolução nº 19.008/2018, do Governo do Estado do Pará. A má execução contratual é um dos grandes problemas enfrentados pela Administração Pública nos contratos administrativos e, nesse sentido, a Lei Federal nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, prevê que o administrador público deve organizar e implantar em órgãos públicos um sistema de gestão de contratos, compreendendo o gerenciamento, o acompanhamento e a fiscalização da execução até o recebimento do objeto.

Com o intuito de assegurar o cumprimento dos contratos administrativos e evitar irregularidades, a Lei 8.666/93, no seu Artigo 67, caput, determina que um representante da Administração, especialmente designado para tanto, deverá acompanhar e fiscalizar a sua execução. Esse representante é o fiscal do contrato.

Conjugada a essa última perspectiva, o Art. 58 da Lei 8.666/93 confere à Administração Pública o poder-dever de fiscalizar a execução (Art. 58, III), referindo-se à figura do Fiscal do Contrato e sua atuação no âmbito dos contratos administrativos.

Existem diversos fatores que contribuem para que o fiscal não desempenhe suas funções adequadamente. Percebe-se, contudo, que alguns desses fatores são provocados pela própria Administração Pública. Nesse aspecto, órgãos civis e militares enfrentam dificuldades semelhantes. Entre os fatores, pode-se citar quantitativo insuficiente de servidores, falta de investimento em capacitação e pouco comprometimento com os gastos do erário, o que levanta o seguinte questionamento: quais critérios devem ser utilizados pela Administração, ao designar o agente responsável pela fiscalização do contrato administrativo, de modo que o acompanhamento do contrato resulte no alcance da maior qualidade e eficiência?

Assim, o objetivo geral do presente artigo foi identificar as competências técnicas necessárias para que o militar, designado para o encargo de fiscal do contrato administrativo, desempenhe seu trabalho com qualidade e eficiência. Para isso, delinear-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os principais os elementos presentes na contratação de bens e serviços;
- Enunciar as competências do fiscal de contrato;
- Explicitar em que consiste a atividade de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato;
- Descrever a participação do fiscal de contrato nos estágios da execução da despesa pública; e
- Recomendar boas práticas para fiscalização contratual à luz do TCU.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Para melhor compreensão da pesquisa, fez-se necessária a apresentação de alguns termos e suas definições.

### **2.1 DAS DEFINIÇÕES**

#### **2.1.1 Do Contrato**

De acordo com a Lei nº 8.666/93, Artigo 2º, parágrafo único:

“... considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para formação de vínculos e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.” (BRASIL, 1993)

Segundo Meirelles (2012, p. 115), 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 de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração Pública”.

Para Gama (1980, p. 87), contrato é o ato jurídico em virtude do qual duas ou mais pessoas se obrigam, por consentimento recíproco, a dar, fazer, ou não fazer alguma coisa.

Segundo Mello (2010):

“os ditos contratos diferem entre si quanto à disciplina do vínculo. Significa dizer: enquanto os contratos de Direito Privado travados pela Administração regulam-se em seu conteúdo pelas normas desta província, ressalvados os aspectos supra-referidos, os ‘contratos administrativos’ sujeitam-se às regras e princípios hauridos no Direito Público, admitida, tão-só, a aplicação supletiva de normas privadas compatíveis com a índole pública do instituto.”(p. 124)

A partir da concepção de Meirelles (2012), Gama (1980) e Mello (2010), entende-se que os contratos devem estabelecer, com clareza e precisão, as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

### 2.1.2 Da Compra

A conceituação trazida pela Lei 8.666/93, especificamente no Art. 6º, observa-se tratar de toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

É necessária a caracterização do objeto da compra, adotando, sempre que possível, as vantagens do setor privado, o princípio da padronização e o sistema de registro de preços. (Art. 14 – 15 Lei 8.666/93)

### 2.1.3 Dos Serviços

De acordo com a Lei 8.666/93, Art. 6º, Inciso II, entende-se como serviço:

“Toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais ” (BRASIL, 1993)

### 2.1.4 Da Obra

Conforme Lei 8.666/93, Art. 6º, Inciso I, é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. (BRASIL, 1993)

### 2.1.5 Da Fiscalização

Conforme Manual do Gestor/Fiscal de contratos. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados-MS (2014), a atividade de fiscalização:

“É a atividade de controle e inspeção do objeto contratado (aquisição de bens, serviços e obras) pela Administração, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução obedece às especificações, ao projeto, aos prazos estabelecidos e demais obrigações previstas no contrato. Envolve, portanto, responsabilidade com o mérito técnico do que está sendo executado, observadas as condições convencionadas.”(p. 01)

A forma de fiscalizar está prevista no Art. 67, da Lei nº 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.” (BRASIL, 1993)

### 2.1.6 Do Fiscal Técnico

A IN 05/17, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conceitua o fiscal técnico como o responsável pela avaliação e acompanhamento da execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado. (BRASIL, 2017)

### 2.1.7 Do Fiscal Setorial

Conforme IN 05/17-MP, é o responsável pelo acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de uma mesma OM. (BRASIL, 2017)

### 2.1.8 Do Fiscal Administrativo

É o responsável pelo acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento, de acordo com a IN 05/17-MP. (BRASIL, 2017)



## 2.2 DAS COMPETÊNCIAS DO FISCAL DO CONTRATO

### 2.2.1 Do Fiscal do Contrato

A Lei de Licitações, em seu Art. 67, faz referência à atividade de fiscalização. De acordo com Justen Filho, o fiscal possui funções específicas para melhor desenvolver seu trabalho, inclusive ele “induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos”. Nas palavras do mesmo autor:

“A regra deve ser aplicada estritamente nos casos em que a sequência da execução da prestação provoca o efeito de ocultar eventuais defeitos da atuação do particular. Esses defeitos não são irrelevantes e provocarão efeitos em momento posterior. No entanto, o simples exame visual ou a mera experimentação são insuficientes para detectá-los. Em tais hipóteses, a Administração deverá designar um representante para verificar o desenvolvimento da atividade do contratado. Isso se passa especialmente em obras de engenharia.”(JUSTEN FILHO, 2008, p. 77)

Ao Fiscal de Contratos compete zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas dos serviços prestados à administração, bem como pela qualidade dos produtos fornecidos.

Conforme Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Secretaria de Estado de Administração do Estado do Pará (2014):

“Constituem atribuições do fiscal:

- i. acompanhar, fiscalizar e atestar as aquisições, a execução dos serviços e obras contratadas;
- ii. indicar as eventuais glosas das faturas;
- iii. providenciar, quando necessário, o recibo ou termo circunstanciado referente ao recebimento do objeto do contrato e pagamento do preço ajustado, conforme definido no instrumento de contrato;”(s.p.)

Desse modo, é correto afirmar que cabe também ao fiscal de contrato, aprovar as medições (serviços e obras) e atestar as notas fiscais, já que ao mesmo compete, entre outras atividades, receber o objeto provisória e definitivamente, nos moldes dos Arts. 73 e 74 da Lei nº 8.666/93.

Nessa seara, para atestar as atividades executadas pela contratada, o fiscal deverá ter em mãos a cópia do processo licitatório, principalmente do termo de referência e/ou projeto básico, estando assim munido de todas as informações necessárias para supervisionar e atestar toda a atividade exercida.

## 2.2.2 Da Nomeação do Fiscal

O Art. 67 da Lei 8.666/1993 diz

“a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo de informações pertinentes a essa atribuição.” (BRASIL, 1993)

Mantendo a mesma linha de raciocínio, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário, mencionou:

“9. 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.” (Voto do Min. Marcos Bemquerer). (BRASIL, 2009)

No âmbito do Exército Brasileiro, essa nomeação do fiscal de contrato é realizada através de publicação em Boletim Interno, sendo assim feita a designação oficial do agente responsável pela fiscalização contratual.

## 2.3 DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Fiscalizar significa inspecionar, vistoriar, controlar, observar, verificar, sindicar, policiar (FERREIRA, 2017, p.2221). É uma atividade de acompanhamento físico, feita em igual passo, simultaneamente, que deve, portanto, ser realizada no local em que o serviço for prestado ou onde o bem deverá ser entregue. É o procedimento que cuida e verifica pontual e individualmente a efetiva realização de cada contrato firmado, visando obter a garantia da qualidade dessa execução em prol do interesse público.

Marçal Justen (2008) relata em sua obra que:

“a Administração tem o poder-dever de acompanhar atentamente a atuação do particular. O interesse público não se coaduna com uma atuação passiva da Administração. Se o particular não executar corretamente a prestação contratada, a Administração deverá atentar para isso de imediato. A atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar, de antemão, práticas irregulares ou defeituosas. Poderá verificar, antecipadamente, que o cronograma previsto não será cumprido. Enfim, a Administração poderá adotar com maior presteza as providências necessárias para resguardar o interesse público”. (p 81)

### 2.3.1 Das Dificuldades na Realização da Tarefa de Fiscalização

A tarefa de fiscalizar contratos é complexa e, no Exército Brasileiro, essa tarefa não é realizada de forma exclusiva, ou seja, o militar acumula a tarefa de fiscalização com as suas outras missões cotidianas, o que por vezes pode dificultar sua realização de forma eficiente.

A 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.

Gasparini (2008) destaca que, durante a vigência do contrato, cabe à Administração Pública acompanhar sua execução e velar para que o contratado observe ou realize tudo o que foi pactuado. Esse acompanhamento compreende as atribuições de orientar, de fiscalizar, de interditar, de intervir e de aplicar as penalidades contratuais.

Ressalta-se que a falta de estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública, e a escassez de pessoal com capacitação e conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual são pontos críticos e vulneráveis às irregularidades no âmbito do serviço público.

Isso resulta na nomeação de agentes despreparados para exercer a fiscalização, enquanto o ideal seria nomear apenas aquele agente da Administração Pública que tenha conhecimentos técnicos para fiscalizar a execução do contrato.

Um exemplo de erro bastante grave cometido por parte da fiscalização é deixar de informar, por escrito, as pequenas falhas ou insatisfações ocorridas durante a execução do contrato. Costuma-se fazer ligações telefônicas, sem efetuar o registro formal de qualquer protocolo para reclamar de algum serviço mal feito ou demorado. Tal procedimento resulta em ausência de formalidade no processo, o que não pode ser aceito para efeitos jurídicos.

Por isso, faz-se necessário o conhecimento prévio das cláusulas contratuais, assim como das condições constantes do edital e seus anexos, a fim de ter condições para identificar todos os problemas que, porventura, vierem surgir durante a execução das obrigações do contratante e contratado.

Além disso, para promover uma efetiva fiscalização, também se faz necessária a devida capacitação técnica do agente. A Administração não pode permanecer estática e transferir ao agente a responsabilidade de se aprimorar tecnicamente. Espera-se uma atitude proativa por parte dela no intuito de investir no aperfeiçoamento do fiscal do contrato. Assim, é necessário que adote medidas que incentivem o agente a se qualificar. Poderá, por exemplo, custear a participação em cursos de capacitação e seminários, seja dentro ou fora do próprio órgão.

## 2.4 DAS ATRIBUIÇÕES

A Portaria nº 43, da Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro, de 13 de junho de 2019 descreve as atribuições do fiscal de contrato:

(...) Art. 14. Ao Fiscal Técnico do Contrato incumbe:

I - comparecer ao local da prestação do serviço, da realização da obra ou da entrega do material, confrontando a execução com as condições avençadas, como, por exemplo, especificação do objeto, forma de execução dos serviços e prazos;

II - ler minuciosamente o contrato, conhecer o objeto e todos os serviços descritos no Projeto Básico/Termo de Referência e seus apensos;

III - comunicar ao Gestor do Contrato as ocorrências, faltas ou defeitos observados, sugerindo as medidas necessárias para o fiel cumprimento do objeto;

IV - conferir, nos aspectos quantitativo e qualitativo, os produtos utilizados, quando for o caso;

V - rejeitar bens e serviços que estejam em desacordo com as especificações do objeto, conforme constante do contrato e do Projeto Básico/Termo de Referência, devendo atentar, também, para os prazos contratuais estabelecidos;

VI - conferir a relação de materiais, máquinas e equipamentos, conforme previsto em contrato;

VII - atestar, quando do recebimento provisório, as faturas/notas fiscais correspondentes às etapas executadas do contrato, após a verificação da conformidade dos serviços/obras, em coordenação, quando for o caso, com a Comissão de Recebimento e Exame, instituída conforme o disposto no Regulamento de Administração do Exército (RAE);

VIII - confeccionar e assinar o Termo de Recebimento Provisório, quando da entrega do objeto, resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

IX - certificar-se se o número de empregados alocados ao serviço pela empresa contratada, para cada função em particular, está de acordo com o contrato firmado, mantendo sempre atualizada a respectiva relação nominal;

X - manter, em formulário próprio (diário de obras/livro de fiscalização), o registro de todas as ocorrências relacionadas à execução contratual.

Art. 15. Ao Fiscal Setorial do Contrato incumbe executar as mesmas tarefas atribuídas ao Fiscal Técnico do Contrato, ficando a sua atuação restrita ao setor/unidade para o(a) qual tenha sido designado.

Art. 16. Ao Fiscal Administrativo do Contrato incumbe:

I - exigir do contratado os comprovantes de pagamento dos salários, vales transporte e auxílio alimentação dos empregados;

II - verificar a planilha de frequência dos empregados da contratada e o recolhimento dos encargos trabalhistas, previdenciários e tributários, nos casos dos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

III - incluir e excluir medições e conferências no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)/Sistema de Gestão de Contratos (SICON);

IV - propor, quando necessário, notificações ao contratado e acompanhar os prazos de cumprimento daquelas, a fim de subsidiar, se for o caso, os processos de aplicação de sanções administrativas por inexecução parcial ou total do contrato;

V - registrar no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores do Governo Federal (SICAF) eventuais sanções administrativas aplicadas ao contratado; VI - verificar a manutenção das condições de habilitação do contratado a cada pagamento a ser realizado em seu favor; e

VII - juntar ao processo de pagamento as certidões negativas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de débitos tributários, fiscais e trabalhistas, conforme os critérios exigidos na fase de habilitação do certame originário da contratação.

Art. 17. Ao Fiscal Requisitante do Contrato incumbe:

I - verificar a conformidade, aos termos contratuais, das entregas feitas pelo contratado, no que concerne às funcionalidades para a Área Requisitante;

II - confeccionar, assinar e despachar com o Gestor do Contrato o Termo de Recebimento Definitivo, para fins de encaminhamento para pagamento das faturas apresentadas pelo contratado;

III - subsidiar o Fiscal Técnico do Contrato quanto à avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, bem como na elaboração de justificativas para a aplicação de glosas e/ou sanções administrativas ao contratado; e

IV - realizar a pesquisa de satisfação junto ao Público Usuário, com auxílio do Fiscal Setorial, quando designado. (...) (BRASIL, p. 08-10)

## 2.5 DAS RESPONSABILIDADES DO FISCAL DE CONTRATO

Deve-se notar que a Lei 8.666/1993, diz nos Artigos 82 e 83:

“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 prejuízos 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.” (BRASIL, 1993)

O Fiscal do Contrato precisa estar preparado para a tarefa. Ela envolve um nível de responsabilidade específica. É necessário que ele, ao ser nomeado, tenha conhecimento das suas responsabilidades e de como ele, efetivamente, irá desempenhar a missão. A omissão do encarregado para o ofício – ou o incorreto cumprimento da tarefa – pode gerar dano ao erário. Neste caso, além da responsabilidade no plano disciplinar, por exemplo, ele sofrerá as consequências civis, atraindo para si o dever de reparar o prejuízo. Desta forma, o Manual do

Gestor/Fiscal de Contratos da Universidade Federal do Paraná aborda abaixo os tipos de responsabilidades inerentes ao fiscal:

“a) Responsabilidade Administrativa: o fiscal do contrato, assim como todo militar ou servidor civil, deve ser leal à Administração, cumprindo suas funções com urbanidade, probidade e eficiência. Condutas incompatíveis com a função de fiscal podem ensejar a aplicação de sanções administrativas, logicamente após o devido processo legal em que lhe seja garantida a ampla defesa. Decorre de gestão irregular do contrato, quando, mediante processo disciplinar, for verificado que o fiscal agiu em desconformidade com seus deveres funcionais, descumprindo regras e ordens legais.

b) Responsabilidade Civil: quando, em razão da execução irregular do contrato, ficar comprovado dano ao erário, o fiscal será chamado para ressarcir os cofres públicos. Para esse fim, deverá ser demonstrado o dolo ou a culpa do agente, por negligência, imperícia ou imprudência. Se o dano for causado a terceiros, responderá o servidor à Fazenda Pública, em ação regressiva.” (BRASIL, 2016, p. 51)

## 2.6 DA PARTICIPAÇÃO DO FISCAL NOS ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA

A execução da despesa orçamentária pública transcorre em três estágios, que conforme previsto na Lei nº 4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho é definido pelo Art. 58 da Lei n. 4.320/64 como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Com o empenho, destaca-se parte do orçamento para a realização de determinada despesa, sendo vedado o empenho de despesas que exceda o limite dos créditos orçamentários, bem como a realização de despesas sem prévio empenho.

O Artigo 63 da Lei nº 4.320/64 trata da segunda fase da despesa pública, a liquidação, mostrando todos os passos até a liberação para o pagamento:

“A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.” (BRASIL, 1964)

O Art. 64, que trata da última fase da despesa, o pagamento, assim define: “A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente,

determinando que a despesa seja paga. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.”

O fiscal do contrato atuará na fase da liquidação da despesa. Nessa fase, ele deverá atestar as medições, apontar as ressalvas, se houver e exigir as glosas quando for o caso. Com o atesto do fiscal de contratos, a despesa pode ser devidamente liquidada e o pagamento poderá ser realizado.

O atesto é uma incumbência realizada pelo fiscal de contratos administrativos. Por meio dessa, ele verifica o cumprimento da obrigação da contratada, e libera o pagamento do preço contratualmente acertado. Ao praticar tais atos, o fiscal do contrato estará declarando que o particular forneceu os bens ou prestou os serviços em conformidade com o instrumento contratual e que os valores cobrados estão em consonância com o ajuste firmado e com a proposta apresentada pela contratada. A confirmação do agente deve ser atestada no documento fiscal, por meio de carimbo em que conste o nome, a matrícula ou CPF e a assinatura do agente público responsável pelo recebimento. Essa assinatura deverá ser seguida da disposição completa do nome do signatário e a indicação da respectiva função ou cargo, por meio de carimbo, do qual constará espaço destinado à data do atesto e à identificação da unidade à qual o agente é vinculado.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em inúmeras oportunidades sobre a importância do atesto para a regular liquidação da despesa pública, conforme os seguintes julgados:

“9.3.1. efetue o pagamento de parcelas à contratada em estrita consonância com o quantitativo de serviços e etapas medidos e efetivamente executados na obra, conforme atestado pelo fiscal do contrato e de acordo com o novo cronograma físico-financeiro a ser estabelecido; [...]

9.3.2. faça constar o parecer formal da Divisão de Engenharia como condição para o atesto de notas fiscais pelo fiscal do contrato, com vistas ao fornecimento dos elementos técnicos necessários à atestação e fiscalização dos serviços, conforme dispõe o Art. 67 da Lei 8.666/93;” [Acórdão 1.270/2005 – TCU – Plenário] (BRASIL, 2005)

As normas de execução orçamentário-financeira condicionam o atesto à verificação da regular execução do objeto, pois, por meio deste, certifica-se a conformidade do objeto contratado com o objeto efetivamente executado. É, pois, o atesto, por excelência, o ato mais importante do processo de liquidação da despesa, que conforme Artigo 63 da Lei 4.320/1964, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (BRASIL, 1964). Mediante o atesto, o Poder Público, por

intermédio de servidor competente, busca garantir que o pagamento a ser efetuado é realmente o pagamento devido, conforme preceituam os Acórdãos a seguir:

“9.4.20. instrua seus fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos Arts. 73 e 76 da Lei nº 8.666/93, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos;” [Acórdão 1.330/2008 – TCU – Plenário] (BRASIL, 2008)

“Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no Art. 57 do Decreto-Lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu Art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o Art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário. [Acórdão 767/2009 – TCU – Plenário] (Brasil, 2009)

“9.1.2. inclua nos processos de pagamento referentes à organização de eventos produtos que comprovem a realização dos mesmos, tais como listas de presença e materiais produzidos, planejamento mais detalhado das despesas envolvidas especificando a quantidade a ser utilizada de cada item, melhor segregação das funções de quem solicita e quem atesta os serviços, e maior nível de tempestividade nos atestos dos serviços, visando à melhoria da fiscalização da prestação dos serviços e a apuração da importância exata a pagar, como estabelecem, respectivamente, o Art. 67 da Lei nº 8.666/93 e os Arts. 62, caput, e 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/64;” [Acórdão 472/2011 – TCU – Plenário] (BRASIL, 2011)

## 2.7 DAS RECOMENDAÇÕES PARA CAPACITAÇÃO

A fim de implementar uma melhor execução da atividade de fiscalização de contratos administrativos, este artigo traz algumas recomendações à luz da legislação vigente, bem como orientações dos órgãos de controle.

É necessário capacitar os agentes para fiscalizarem eficientemente a execução dos contratos, sejam de prestação de serviços ou de aquisição de materiais, mediante normas aplicáveis e decisões relevantes sobre a matéria.

Nesse sentido, o TCU, em um de seus acórdãos, disse:

“ 9.3.1 institua norma geral, estabelecendo regras e critérios, obedecida a legislação aplicável, a serem observados nos processos de recrutamento e seleção dos profissionais (...) especialmente para a área de licitações e contratos, buscando privilegiar a alocação de mão de obra capacitada;

9.3.3 institua política de capacitação (...) com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores (...) na legislação e jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho, especialmente aqueles relacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluio e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade;” [Acórdão 1610/2013 – TCU – Plenário] (BRASIL, 2013)



No Acórdão 2.272/16-TCU-Plenário, que reitera a importância da capacitação de servidores que atuam com fiscalização de contratos, foi recomendada a elaboração de um plano que contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições, prevendo que fiscais e gestores de contrato recebam treinamento específico antes de assumirem o encargo pela primeira vez. Além disso, determinou, ainda, que fossem adotados mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação.

Contudo, para a boa capacitação do agente que recebe a missão de fiscalizar contratos, recomenda-se torná-lo apto a:

- compreender as prescrições da legislação referente a licitações e contratos;
- compreender as normas pertinentes à responsabilidade da Administração nas contratações;
- desenvolver mecanismos de fiscalização eficaz de contratos;
- conhecer a jurisprudência dos Tribunais Superiores e do TCU aplicáveis às contratações públicas;
- definir plano de ação para prevenir ou combater irregularidades na execução contratual; e
- realizar mapeamento das melhores práticas no tocante à atividade de fiscalização contratual, tendo em vista as mudanças constantes na legislação.

### **3. METODOLOGIA**

A trajetória desenvolvida pela presente pesquisa teve seu início na revisão teórica do assunto, através da consulta bibliográfica a manuais doutrinários, legislações, acórdãos e documentos.

Segundo Gil (2002) a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto e a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico.

Verificou-se, assim, que a estratégia de pesquisa repousa na análise qualitativa das legislações vigentes e normativos dos órgãos de controle interno e externo. A fim de otimizar a busca, foram utilizados os seguintes termos descritores: "fiscalização de contratos", "competências", "contratos administrativos"

Quanto à natureza, insta destacar que o presente estudo caracterizou-se por ser uma pesquisa do tipo básica, tendo por objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos relacionados à atividade de fiscalização da execução de contratos administrativos, valendo-se, para tal, do método indutivo como forma de viabilizar a tomada de decisões acerca do alcance da investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações.

Trata-se de estudo bibliográfico que, para sua consecução, teve por método a leitura exploratória e seletiva do material de pesquisa, bem como sua revisão integrativa, contribuindo para o processo de síntese e análise dos resultados de vários estudos, de forma a consubstanciar um corpo de literatura atualizado e compreensível.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Administração Pública se utiliza da fiscalização para assegurar a correta execução do contrato administrativo. Trata-se de um meio essencial para efetuar o controle da execução da despesa pública, no qual o fiscal contribuirá para a manutenção de uma eficiente execução contratual.

A escassez de pessoal em consonância com a falta de capacitação em conhecimentos específicos voltados para a execução contratual, além do baixo comprometimento com os gastos do erário, são problemas críticos com que se depara o Poder Público. Por isso, é comum por diversas vezes, a nomeação de militares tecnicamente despreparados para o exercício dessa função, quando pressupõe-se ser imprescindível a nomeação de um agente com conhecimentos técnicos voltados para a atividade de fiscalização da execução contratual.

O perfil ideal do fiscal de contrato não está presente na legislação, porém, em face da importância do encargo, é desejável que o militar escalado para tal tarefa seja provido de alguns atributos, tais como: possuir boa reputação no campo ético-profissional, ser diligente e atencioso, conhecer tecnicamente o objeto a ser fiscalizado, não possuir em seus registros funcionais punições resultantes da prática de atos lesivos ao patrimônio público, não haver sido responsabilizado por irregularidades junto ao seu órgão de origem, não haver sido condenado em processo criminal por danos contra a Administração Pública.

Ao ser incumbido dessa responsabilidade, o fiscal deve ter aptidão para se expressar bem por escrito, já que fará registros formais e periódicos dos acontecimentos durante a execução do contrato. Um grande equívoco por parte da fiscalização é não produzir registros destes assuntos. É comum o fiscal entrar em contato com a contratada por telefone para tratar de problemas na execução do contrato, e não registrar nenhum protocolo da demanda realizada.

Outrossim, por meio da presente investigação, foi possível constatar que é extremamente importante que o fiscal tenha capacidade de interpretar o contrato e seus documentos correlatos, haja vista que, ao atestar a execução da despesa, o fiscal deverá fazê-lo alicerçado em documentos hábeis. Portanto, deve realizar uma análise rigorosa na documentação apresentada pela contratada e confirmar se, de fato, o bem foi entregue ou o serviço foi prestado. Em caso do objeto faturado não ter sido total ou parcialmente executado, deve atestar a parte efetivamente executada, sugerindo a glosa dos valores correspondentes à parte não executada.

O militar, designado como fiscal de contratos, que tiver capacitação para tal missão, assegurará à Administração Pública uma gestão contratual efetiva, assegurando o recebimento ou a execução do serviço de acordo com as normas licitadas.

Portanto, é de suma importância que a Administração Pública compreenda a importância da nomeação do fiscal de contratos, buscando agentes habilitados e dedicados ao bom exercício de suas funções, promovendo sua qualificação, de modo que o fiscal execute com competência e eficiência as funções para as quais foi designado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 04 de julho. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 10 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro - Secretaria de Economia e Finanças. Portaria nº 43-SEF, de 13 de junho de 2019. **Normas para a atuação do gestor e do fiscal de contratos.** 1ª Edição.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.270/2005. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 24 de agosto de 2005. Diário Oficial da União, 02 de set. 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 1.330/2008. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:1330%20ANOACORDAO:2008%20COLEGIADO:%22PIen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1330%20ANOACORDAO:2008%20COLEGIADO:%22PIen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse)> Acesso em 26 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 226/2009. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1123423/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1123423/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse)> Acesso em 25 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.632/2009. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/655520097.PROC/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=69941860-e08b-11e9-8846-59acf5772887>>. Acesso em 06 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 767/2011. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/472%252F2011/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=6a3b0080-e16c-11e9-8f81-ed6c1e97fac5>> Acesso em 26 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 767/2011. Relator: Ministro José Jorge. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1610%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=991fec70-fc20-11e9-814f-6d1b5779c981](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1610%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=991fec70-fc20-11e9-814f-6d1b5779c981)> Acesso em 20 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 767/2011. Relator: Ministro Augusto Sherman. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2272%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=991fec70-fc20-11e9-814f-6d1b5779c981](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2272%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=991fec70-fc20-11e9-814f-6d1b5779c981)> Acesso em 22 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>> Acesso em 20 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal do Paraná. **Manual de Fiscalização de Contratos.** Paraná: 2016. Disponível em: <[http://www.pra.ufpr.br/portal/delog/files/2016/12/Manual-de-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o\\_PRA-DSG-GECOM.pdf](http://www.pra.ufpr.br/portal/delog/files/2016/12/Manual-de-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o_PRA-DSG-GECOM.pdf)>. Acesso em 05 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados-MS. **Manual do Gestor/Fiscal de contratos:** 2014. Disponível em: <[http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PROAP/Manual%20Gestor%20de%20contratos%20%20IS.%20026%20\(Completo\)%20\(1\).pdf](http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PROAP/Manual%20Gestor%20de%20contratos%20%20IS.%20026%20(Completo)%20(1).pdf)> Acesso em 19 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Administração e Auditoria Geral do Estado do Pará. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Pará: 2014 Disponível em: <<http://177.74.2.34/age/images/stories/manual%20de%20gesto%20de%20contratos%20verso%20final.pdf>>. Acesso em 05 de julho de 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2017.

GAMA, Affonso Dionysio. **Teoria e prática dos contratos por instrumento particular no direito brasileiro**. 16.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13. Ed. Ver. e atual – São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e contratos administrativos**. 12. Ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

PARÁ, Tribunal de Contas do Estado. **Dispõe sobre a Aprovação do Manual de Gestão e Fiscalização dos Contratos do TCE/PA**. Resolução nº 19.008-TCE, de 17 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4168>>. Acesso 26 de setembro de 2019.