



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP INT RAFAEL FERRAZ RIBEIRO**

**O FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO COMO MEDIDA DE EFICÁCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.**

**Rio de Janeiro  
2020**



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP INT RAFAEL FERRAZ RIBEIRO**

**O FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO COMO MEDIDA DE EFICÁCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.**

Artigo Científico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito para a especialização em Ciências Militares com ênfase em Gestão Operacional

**Rio de Janeiro  
2020**



**MINISTÉRIO DA DEFESA EXÉRCITO BRASILEIRO  
DECEx - DESMIL  
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS (EsAO/1919)**

**DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Autor: Cap Int RAFAEL FERRAZ RIBEIRO**

**Título: O Fiscal de Contratos Administrativos: uma análise acerca da importância do acompanhamento e fiscalização da execução do contrato como medida de eficácia nas contratações públicas.**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ Conceito:

**BANCA EXAMINADORA**

<b>Membro</b>	<b>Menção atribuída</b>
<b>EMERSON RODRIGUES DA SILVA – TC</b> Cmt C Log e Presidente da Comissão	
<b>JOSÉ WELLINGTON ALVES DA SILVA JÚNIOR - Cap</b> 1º Membro/Orientador	
<b>ERLYTON TRINDADE TOMAZ – Cap</b> 2º Membro	

**RAFAEL FERRAZ RIBEIRO – Cap**  
Aluno

# O FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO COMO MEDIDA DE EFICÁCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Rafael Ferraz ribeiro\*

José Wellington Alves da Silva Júnior\*\*

## Resumo

Este trabalho tem por finalidade analisar a importância do acompanhamento e da fiscalização da execução contratual como medida de eficácia nas contratações realizadas pelo Exército Brasileiro. Dessa forma, busca-se identificar as atribuições do Gestor e Fiscais de Contratos e apresentar as principais irregularidades encontradas na fiscalização de um contrato e, se for o caso, a penalidade aplicada devido a uma fiscalização contratual ineficiente. Tendo em vista que a ineficiência no acompanhamento e fiscalização de um contrato pode resultar em dano ao erário e, na maioria dos casos, na sanção do militar responsável, a intenção é fornecer dados para assessorar os militares no desempenho de suas funções. Cabe destacar que este trabalho não tem a intenção substituir a legislação e os protocolos existentes, mas sim servir como mais uma ferramenta de auxílio na gestão e fiscalização de um contrato.

Palavras-chave: Contrato Administrativo, fiscal de contratos, atribuições, dificuldades.

## Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar la importancia de monitorear e inspeccionar la ejecución contractual como una medida de efectividad en la contratación realizada por el Ejército Brasileño. Por lo tanto, buscaremos identificar los deberes del Gerente de Contrato y el Inspector de Contrato y presentar las principales irregularidades encontradas en la inspección de un contrato y, si corresponde, la penalidad aplicada debido a una inspección contractual ineficiente. Teniendo en cuenta que la ineficiencia en el monitoreo e inspección de un contrato puede causar daños a la tesorería y, en la mayoría de los casos, la sanción de los militares responsables, la intención es proporcionar datos para ayudar a los militares en el desempeño de sus funciones. Cabe señalar que este trabajo no pretende reemplazar la legislación y los protocolos existentes, sino más bien servir como otra herramienta para ayudar en la gestión y supervisión de un contrato.

Palabras clave: Contrato administrativo, impuesto contractual, cesiones, dificultades.

---

\*Capitão do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2010.

\*\*Capitão do Quadro de Material Bélico. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2007. Pós-graduado em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) em 2017.

## 1. INTRODUÇÃO

Para assegurar a correta execução contratual, a legislação vigente confere à Administração o poder (dever) de acompanhar e fiscalizar seus contratos. No entanto, não é raro o surgimento de irregularidades durante a prestação do serviço ou o recebimento do material, ocasionando atrasos no recebimento do objeto, recebimento de materiais com qualidade duvidosa, dentre outros.

Para evitar os problemas acima mencionados, a Lei de Licitações e Contratos, Lei 8.666/93, determina as diretrizes para a fiscalização dos contratos administrativos, estabelecendo normas que conferem certos “privilégios” à Administração Pública, dentre eles, rescindir, modificar, fiscalizar e aplicar sanções ao contratado.

A Lei 8.666/93 exige ainda que a execução dos contratos administrativos seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, porém, apesar da referida previsão legal, muitos contratos não são executados em conformidade com o instrumento convocatório devido a uma fiscalização ineficiente.

O presente Artigo terá como foco identificar as principais dificuldades encontradas pelos militares incumbidos da fiscalização de contratos, apresentar as principais irregularidades encontradas na fiscalização de um contrato e identificar as atribuições do Gestor e Fiscais de Contratos.

### 1.1 PROBLEMA

Grande parte dos problemas enfrentados pela administração quanto ao recebimento do objeto, deve-se a uma fiscalização ineficiente de algum contrato. Essa ineficiência resulta em dano ao erário, tendo em vista o desperdício de recursos públicos no recebimento de objetos aquém do especificado e, na maioria dos casos, na sanção do militar responsável. Dessa forma, e baseado nessas premissas, cabe o seguinte questionamento: o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos é importante para a eficácia nas contratações no âmbito do Exército Brasileiro?

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral do presente trabalho é apresentar a importância do acompanhamento e da fiscalização da execução dos contratos administrativos como forma de garantir eficácia nas contratações.

Os objetivos específicos são:

- a. Identificar as atribuições do Gestor e Fiscais de Contratos;
- b. Apresentar as principais irregularidades encontradas na fiscalização de um contrato e as penalidades aplicadas; e
- c. Identificar as principais dificuldades encontradas pelos Fiscais de Contrato.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Tendo exercido as funções de pregoeiro e integrante da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos do 7º Batalhão de Engenharia de Combate e da Academia Militar das Agulhas Negras entre os anos de 2017 a 2019, pude observar a ocorrência de problemas na execução de alguns contratos, principalmente pela ineficiência de sua fiscalização.

Um contrato executado de forma incorreta traz diversos problemas para a Organização Militar. Um simples atraso no recebimento de material pode impactar, por exemplo, o início de uma operação já prevista e programada anteriormente.

Pelo acima exposto, verifica-se que o presente trabalho é relevante, tendo em vista que todas as unidades do Exército Brasileiro possuem algum contrato em execução que demandam uma fiscalização eficiente. Ainda, o trabalho tem sua importância, pois caso essa fiscalização não seja exercida da melhor forma, podem surgir problemas que impactarão a Organização Militar, tanto na esfera administrativa quanto no campo Operacional.

Com isso, este trabalho se propôs a verificar a importância da fiscalização contratual, contribuindo com o fornecimento de dados para assessorar os fiscais de contrato no desempenho de suas funções.

## 2. METODOLOGIA

Para colher subsídios capazes de formular uma possível solução para o problema, essa pesquisa contemplou leitura analítica e fichamento de fontes baseadas em Leis e Instruções Normativas sobre o assunto; foram expostos também o pensamento de doutrinadores renomados e orientações do Tribunal de Contas da União.

Quanto a forma de abordagem do problema, utilizou-se, principalmente, o conceito de pesquisa qualitativa, que, segundo Casarin (2012, pg 32), consiste em uma pesquisa que “explora uma metodologia predominantemente descritiva, deixando em segundo plano, os modelos matemáticos e estatísticos. Nesse tipo de pesquisa, a quantificação dos objetos estudados não é priorizada”.

Quanto ao objeto formal de estudo, este trabalho buscou exaltar a importância da atividade de gestão e fiscalização de contratos como forma de, não apenas garantir a eficácia da contratação, como também garantir a eficiência e a efetividade da mesma.

Foi realizada uma pesquisa na legislação e instruções normativas referentes a licitações e contratos, bem como na jurisprudência e acórdãos do Tribunal de Contas da União.

### 2.1 REVISÃO DA LITERATURA

#### 2.1.1 A obrigação de licitar

A obrigatoriedade em licitar está prevista na Constituição federal, artigo 37, XXI, que assim estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá

as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O Exército Brasileiro, órgão subordinado ao Ministério da Defesa e integrante da administração pública direta, deve pautar-se nos princípios previstos na carta magna, sejam estes explícitos ou implícitos. Segundo o doutrinador Diogenes Gasparini, “Todos são obrigados a licitar, ainda que os procedimentos sejam diversos” (GASPARINI, Diogenes, Direito Administrativo, 6ª edição, 2001, pág.408).

A Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o artigo 37, inciso XXI da CF/88, instituindo as normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, estabelecendo:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Ainda, segundo o Professor Hely Lopes Meirelles, “Somente a lei pode desobrigar a Administração, quer autorizando a dispensa de licitação, quando exigível, quer permitindo a substituição de uma modalidade por outra (art. 23§§3º e



4º). MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, 2009, pág.280”.

O Exército Brasileiro, em consonância com a CF/88 e a Lei 8.666/93, aprovou, por intermédio da Portaria Ministerial nº 305, de 24 de maio de 1995, as Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Ministério do Exército (IG12-02), estabelecendo:

Art. 1º - Estas Instruções Gerais destinam-se, nos termos do art. 115 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com as alterações constantes da Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994, a estabelecer normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução de licitações e contratos, pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, arrendamentos e locações, no âmbito do Ministério do Exército.

Art. 2º - Qualquer licitação ou contrato realizado por Unidade Gestora (UG) do Min Ex., deverá estar compatibilizada com a Lei nº 8.666/93 e com suas alterações, bem assim com as presentes Instruções.

Ou seja, pode-se verificar que, em regra, as unidades do Exército Brasileiro deverão realizar procedimento licitatório para contratação de obras, serviços, compras e alienações. Verificamos também que tal previsão encontra guarida tanto nas normas legais e infralegais, quanto na doutrina e, inclusive, na própria Constituição Federal.

### **2.1.2 Estágios da execução da Despesa**

Após a realização da licitação e selecionada a melhor proposta, inicia-se os Estágios da execução da despesa, os quais são, conforme a Lei 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

#### **2.1.2.1 Empenho**

O empenho é o primeiro estágio da execução da despesa. Conforme previsto no artigo 58 da Lei 4.320/64, empenho é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

O empenho tem por objetivo realizar a reserva orçamentária necessária para cumprir com o compromisso assumido, seja a aquisição de um material ou a prestação de um serviço. Tendo por objetivo evitar que a administração assuma compromissos que excedam suas capacidades de pagamento, a Lei 4.320/64 estabelece, em seu artigo 59, que “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”.

O documento que formaliza o primeiro estágio da execução da despesa é a “Nota de Empenho” e, conforme previsto no artigo 60 da Lei 4.320/64, “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.” Deve constar na Nota de Empenho o nome e representação do credor, o valor da despesa e a dedução desta da dotação recebida, conforme previsto no artigo 61 da Lei 4.320/64:

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

#### 2.1.2.2 Liquidação

A Liquidação compõe o segundo estágio da execução da despesa e, conforme previsto no artigo 63 da Lei 4.320/64, tem por objetivo verificar se o particular cumpriu suas obrigações referentes a entrega do material ou a prestação do serviço.

Art. 63. 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 acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

É no estágio da liquidação da despesa que o Fiscal de Contratos agirá. Nesse estágio, o Fiscal deverá acompanhar o serviço, obra ou recebimento do material de tal forma que consiga atestar que o particular está cumprindo o que foi acordado. Para esse acompanhamento, é fundamental que o militar conheça a fundo os direitos e as obrigações do particular, de tal forma que possa registrar as ocorrências que fujam da normalidade.

### 2.1.2.3 Pagamento

Por fim, a execução da despesa é finalizada pelo estágio denominado “pagamento”, que, conforme o próprio nome sugere, consiste na entrega do numerário ao particular. A Lei 4.320/64 assim disciplina:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

(...)

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Cabe ainda acrescentar que os estágios da execução da despesa devem obedecer uma sequência lógica, sendo vedada a inversão dos referidos estágios. Tal vedação fica clara ao observarmos, de forma conjunta, os artigos 60 e 62 da Lei 4.320/64 que estabelece que: “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho” e que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”. Ou seja, só poderá ocorrer recebimento de material ou início de prestação de serviço caso exista empenho emitido para tal finalidade; e só ocorrerá o pagamento após a liquidação.

### 2.1.3 Contrato Administrativo

Inicialmente, torna-se importante mencionar a definição do conceito de Contrato constante no artigo 2º, parágrafo único da Lei de Licitações (Lei 8.666/93):

Art. 2º (...)

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

A administração Pública pode celebrar 02 (dois) tipos de contrato: contrato administrativo e contrato da administração. A Lei 8.666/93 trata dos contratos administrativos, onde há a predominância do direito público. Os contratos da administração não serão foco do presente trabalho, por tratar-se de contratos com predominância de direito privado, em que a administração pública aparece em situação de “igualdade” com os particulares. Nos contratos “da administração” não existem as chamadas “cláusulas exorbitantes”, presentes em todos os contratos administrativos. Para fins de exemplificação, pode-se citar como exemplo de contrato da administração um contrato de aluguel, em que a administração pública loca um imóvel de um particular para instalação de uma repartição pública.

De acordo com Coelho Motta (2002), Contrato Administrativo pode ser definido como:

(...) um acordo de vontades em que o Estado é parte, destinado à execução de um serviço público ou de um fim de interesse público, contendo cláusulas exorbitantes e derogatórias do direito comum.

Já Di Pietro (2006) define contrato Administrativo como:

A expressão contrato administrativo é reservado para designar tão-somente os ajustes que a administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

#### 2.1.3.1 Cláusulas Necessárias

Os contratos administrativos, expressão do direito público, devem conter, SEMPRE, as cláusulas elencadas no artigo 55 da Lei 8.666/93:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.

As cláusulas previstas no artigo 55 da Lei 8.666/93 não excluem a possibilidade da administração incluir outras em seus contratos, constando no referido artigo o “mínimo” necessário para um bom ajuste entre as duas partes.

### 2.1.3.2 Vigência do contrato

Via de regra, os contratos administrativos terão a vigência atrelada ao respectivo crédito orçamentário, ou seja, estarão limitados ao exercício financeiro; Entretanto, há casos em que o contrato poderá ter duração superior, conforme previsto no artigo 57 da Lei 8.666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Embora existam casos em que o contrato terá duração superior ao exercício financeiro, a Lei 8.666/93, em seu artigo 57, § 3º, veda a celebração de contrato com prazo de vigência indeterminado.

Sobre o assunto, é de vital importância que o Fiscal do Contrato conheça a vigência do mesmo, pois, caso seja um contrato continuado, haverá a hipótese de prorrogação do mesmo. Nesse caso, o controle do prazo é fundamental para que o serviço prestado não sofra solução de continuidade, pois não havendo a prorrogação do contrato, terá que ser realizado novo processo licitatório para o referido objeto.

### 2.1.3.3 Cláusulas Exorbitantes

As cláusulas exorbitantes são prerrogativas da Administração oriundas do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. São ferramentas que decorrem do fato de a Administração atuar em favor da coletividade. Essas cláusulas são típicas do regime jurídico de direito público e só estão presentes nos contratos administrativos. As principais cláusulas exorbitantes estão previstas no artigo 58 da Lei 8.666/93, permitindo à administração:

#### **a. Modificar unilateralmente o contrato**

- Possibilita acréscimos ou supressões em até 25% do valor do contrato (em caso de reforma de edifício ou equipamento, aceita-se acréscimos de até 50% e supressões de até 25%); em qualquer caso, deve haver justificativa para a referida alteração. A referida cláusula está prevista no artigo 58, inciso I da Lei 8.666/93. *“I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado”.*

#### **b. Rescindir unilateralmente o contrato**

- Apenas a Administração pode rescindir o contrato unilateralmente, porém, o contratado pode solicitar a rescisão de forma judicial ou administrativamente. A referida cláusula está prevista no artigo 58, inciso II da Lei 8.666/93. *“II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei”.*

#### **c. Fiscalizar a execução**

- Possibilidade (dever) de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato para se fazer cumprir o que foi acordado. A referida cláusula está prevista no artigo 58, inciso III da Lei 8.666/93. *“III - fiscalizar-lhes a execução;”*

#### **d. Aplicar sanções**

- Possibilidade da Administração aplicar sanções na contratada caso ocorra inexecução total ou parcial do contrato. A referida cláusula está prevista no artigo 58, inciso IV da Lei 8.666/93. *“IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;”*

#### **e. ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato**

A referida cláusula está prevista no artigo 58, inciso IV da Lei 8.666/93.

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Existem ainda cláusulas exorbitantes previstas em outros artigos da Lei 8.666/93, como por exemplo a possibilidade de exigir garantia, prevista no artigo 56 e as restrições a aplicação da “exceção do contrato não cumprido”, previsto no artigo 78, inciso XV.

#### **2.1.3.4 Formalização dos contratos**

Em que pese existir a obrigatoriedade de licitar, nem sempre a administração pública formalizará um contrato, podendo o mesmo ser substituído por outros documentos, conforme previsto no artigo 62 da Lei 8.666/93:

Art. 62 O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.



§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

#### **2.1.4 Fiscal de contratos**

A Lei 8.666/93 exige, no artigo 67, caput, que a execução dos contratos administrativos seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração formalmente designado para tal finalidade: O Fiscal de Contratos.

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.

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

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Conforme previsto no artigo 67 da Lei 8.666/93, cabe à Administração o poder/dever de fiscalizar seus contratos. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado no sentido de que a administração é obrigada a nomear o fiscal de contrato, conforme pode ser observado no recente Acórdão do TCU:

32.3. Conforme preconiza o art. 67, da Lei 8.666/1993, "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".

32.4. A rigor, trata-se de um poder-dever atribuído ao poder público no sentido de fiscalizar os contratos administrativos sob a sua gestão, em prol do interesse público. Para isso, designa-se, de forma prévia, um servidor exercer a função de fiscal, a quem compete zelar para que o objetivo da contratação pública seja plenamente atingido.

32.5. Suas atribuições se relacionam com atividades das mais diversas, dentre as quais se destaca, em específico, adotar medidas para que a fiscalização garanta a qualidade do produto final e o pagamento apenas dos serviços efetivamente executados, verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de acordo com o objeto do contrato; não aceitar serviço irregular ou material diverso daquele que se encontra especificado nos termos celebrados; determinar a correção das irregularidades cometidas pelo contratado e informar ao gestor do contrato quando as medidas corretivas ultrapassarem sua competência; proceder às anotações em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinar o que for necessário para a regularização das falhas ou defeitos observados, consoante a previsão do art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/1993, dentre outras de tamanha envergadura de sua atuação.

32.6. Com esse espírito, não merece guarida a tese de defesa no sentido de atribuir o caráter simplório ao papel desempenhado naquela oportunidade pelo Sr. José Maria Barreto Galvão Filho, na condição de engenheiro fiscal, tendo em vista que, nos termos da lei, dele, no exercício de seu mister, exigia-se conduta diversa, com apontamentos capazes de corrigir rumos e evitar desperdícios e prejuízos aos cofres públicos decorrentes de sua atuação negligente.

32.7. Sobre a relevância de sua atuação, recita o Acórdão 226/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos seguintes termos:

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

(Acórdão 627/2020 – Segunda Câmara)

Sobre o assunto, cabe mencionar ainda a figura do “Gestor de Contratos” trazida pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que 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. A referida IN aborda o conceito e as atribuições do Gestor de Contratos nos artigos 39 e 40:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

**I - Gestão da Execução do Contrato:** é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

**II - Fiscalização Técnica:** é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a 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, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

**III - Fiscalização Administrativa:** é o 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;

**IV - Fiscalização Setorial:** é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

**V - Fiscalização pelo Público Usuário:** é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

§ 1º No caso do inciso IV deste artigo, o órgão ou entidade deverá designar representantes nesses locais para atuarem como fiscais setoriais.

§ 2º O recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato.

§ 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Conforme previsto na Instrução supramencionada, a atividade de gestão contratual não se confunde com a de fiscalização. Enquanto a gestão do contrato diz respeito ao gerenciamento amplo, geral e de diversos contratos, a Fiscalização é pontual, sendo a atividade dividida em: Fiscalização Técnica, Administrativa, Setorial e pelo Público Usuário.

A gestão de um contrato não envolve apenas o atendimento às exigências legais, e sim a verificação se o mesmo está sendo cumprido de forma eficiente, eficaz e efetiva. Podemos definir “eficiência” como sendo a otimização dos recursos disponíveis; “eficácia” como o atingimento dos objetivos; e “efetividade” como a produção dos resultados esperados. Podemos exemplificar com um contrato de manutenção de determinada área verde de uma organização. A eficiência é atingida com a manutenção da área sendo realizada de forma satisfatória e por um custo condizente; a eficácia, com a área verde sendo realmente cuidada; e a efetividade diz respeito aos resultados pretendidos, por exemplo a melhoria na qualidade de vida dos servidores que frequentam a área em questão.

Sobre o assunto e em consonância com a IN 05/2017, a portaria nº 43-SEF, de 13 de junho de 2019 aprovou as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB90-N08.04), ferramenta indispensável para o correto

acompanhamento do contrato. O EB90-N08.04 trouxe ainda, em seu artigo 11, a figura do Fiscal Requisitante do Contrato, “representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação”.

#### 2.1.4.1 Atribuições do Gestor e Fiscais de Contratos

No âmbito do Exército da Brasileiro, as atribuições do Gestor e Fiscais de contrato estão exemplificadas nos artigos 14 a 17 das Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB90-N08.04).

Segundo o artigo 13 do EB90-N08.04, cabe ao **Gestor do Contrato**:

- I - coordenar as atividades relacionadas à fiscalização contratual (técnica, administrativa, requisitante, setorial e pelo público usuário);
- II - coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, extinção do contrato, emitindo parecer fundamentado e conclusivo sobre tais atos;
- III - determinar as medidas necessárias ao fiel cumprimento do objeto do contrato, bem como a regularização das faltas, defeitos ou informações observadas, em caso de urgência ou emergência, cientificando a Administração na primeira oportunidade;
- IV - comunicar à Administração as ocorrências, faltas ou defeitos observados na execução do contrato, sugerindo as medidas necessárias para o fiel cumprimento do objeto pactuado;
- V - responsabilizar-se pelo recebimento definitivo do objeto, quando não houver sido designado, para esse fim, outro agente ou Comissão de Recebimento e Exame;
- VI - propor à autoridade competente a eventual aplicação de glosas e sanções ao contratado;
- VII - receber e encaminhar à Administração os pedidos de reajuste/repactuação e reequilíbrio econômico financeiro;
- VIII - apresentar à Administração eventuais propostas de modificação contratual que julgar pertinente, com a finalidade de aprimorar a execução contratual;
- IX - manifestar-se, em até 90 dias antes do término da vigência contratual, acerca da manutenção da necessidade, da economicidade e da oportunidade da contratação, assessorado pelos Fiscais Requisitante,

Técnico ou Setorial do Contrato, opinando, se for o caso, pela prorrogação da vigência do instrumento contratual; e

X - atuar como interlocutor da UG nas comunicações oficiais com a empresa/pessoa contratada.

As Atribuições do **Fiscal Técnico** e **Fiscal Setorial** estão previstas no artigo 14 do EB90-N08.04 pois, conforme previsto no artigo 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. 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;  
e  
X - manter, em formulário próprio (diário de obras/livro de fiscalização), o registro de todas as ocorrências relacionadas à execução contratual.

Já as atribuições do **Fiscal Administrativo do Contrato** estão previstas no artigo 16 do EB90-N08.04, incumbindo:

- 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.

Por fim, temos no artigo 17 do EB90-N08.04 as atribuições do **Fiscal Requisitante** do Contrato, inovação trazida na referida Norma, tendo em vista que nem a Lei 8.666/93 nem a IN 05/2017 fazem menção a figura do Fiscal Requisitante.

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.

Cabe destacar que as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB90-N08.04) trazem a possibilidade de, excepcionalmente, a gestão e a fiscalização contratual serem exercidas por um único agente; desde que não se trate de contratos de Solução de Tecnologia da Informação (TI). A previsão está contida no § 2º do artigo 6º do EB90-N08.04.

#### 2.1.4.2 Responsabilização do fiscal de contratos

Conforme foi apresentado, o Fiscal de Contratos é peça fundamental para garantir que um contrato seja seguido conforme foi pactuado; pois é pela liquidação da Despesa que se atesta o cumprimento das obrigações contratuais do particular. Veremos agora o entendimento do Tribunal de Contas da União para os casos em que os Fiscais de Contrato, atuando de forma dolosa ou não, causam prejuízos à administração.

##### **a. Responsabilização de agente da administração que atestou a execução de serviço que não foi de fato executado**

- No Acórdão TCU 695/2003 – primeira câmara, em decorrência de Tomada de Contas Especial (TCE), foi aplicada multa e imputação da dívida a servidores públicos e a representante da empresa por falhas na fiscalização do contrato e ateste de serviços não executados

Sumário:

Tomada de Contas Especial. Convênios Incra AP/8.006/98 e AP/5.007/98, celebrados com o Município de Pedra Branca do Amapari/AP. Execução apenas parcial dos objetos conveniados. Falhas na fiscalização. Citação e audiência dos responsáveis. Contas irregulares, com débito e aplicação de multa, relativamente a alguns responsáveis. Contas regulares, com ressalvas, em relação aos demais. Cópia dos autos ao Ministério Público da União. Ciência aos Responsáveis.

(...)



5.1) Srs. João Vicente Feijão Neto, Juarez Gomes, Benjamin Santos Reis e Elyvaldo Ribeiro Gemague, este último, representante da empresa Ergbrás Ltda. pela quantia de **R\$203.452,58** (duzentos e três mil, quatrocentos e cinqüenta e dois reais e cinqüenta e oito centavos), em razão da ausência de execução de 29,25 Km de linha de eletrificação rural no Projeto de Assentamento da Perimetral, objeto do Convênio nº AP/8.006/98;

5.2) Srs. Américo Távora da Silva, Juarez Gomes, Benjamin Santos Reis e a Sra. Diva Duarte Rodrigues, esta última, representante da empresa D. D. Rodrigues -ME, pela quantia de **24.332,41** (vinte e quatro mil, trezentos e trinta e dois reais e quarenta e um centavos), em razão da não execução de 2,73 Km de linha de eletrificação monofásica, bem assim do não emprego de 01 (um) transformador de 10 KVA e de 74 (setenta e quatro) postes em madeira, nos serviços de eletrificação rural no Projeto de Assentamento de Serra do Navio, objeto do Convênio nº AP/5.007/98.

6) seja aplicado aos Srs. João Vicente Feijão Neto, Américo Távora da Silva, Juarez Gomes, Benjamin Santos Reis, Elyvaldo Ribeiro Gemague e a Sra. D. D. Rodrigues-ME, a multa individual prevista nos arts. 19, caput, in fine, e 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o TCU (art. 165, inciso III, alínea "a" do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, corrigida monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a contar do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

7) com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendido a notificação;

#### **b. Negligência na Fiscalização do Contrato**

- Acórdão nº 859/2006 – Plenário: “A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992”

## 2.2 COLETA DE DADOS

Como forma de verificar as principais dificuldades encontradas pelos militares que desempenham (ou já desempenharam) a função de Fiscal de Contrato, foi aplicado um questionário, através do google forms (<https://forms.gle/HJSJvoU1mgRBJXKn9>), a militares de diversas organizações militares.

A fim de esclarecer a abrangência do tema, o referido questionário foi respondido por 23 militares, dentre os quais 1 (um) Tenente coronel, 16 (dezesesseis) capitães, 2 (dois) tenentes e 4 (quatro) sargentos. Os 23 militares estão atualmente servindo na EsAO, AMAN ou 7º BE Cmb.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Gestão e a Fiscalização dos Contratos são fundamentais quando analisamos que a Administração e o particular possuem interesses distintos no momento da celebração do contrato. Enquanto a Administração procura desembolsar o menor valor possível para a contratação de um serviço ou aquisição de material dentro das especificações exigidas no instrumento convocatório, o particular busca o lucro, almejando o maior retorno possível. Nesse sentido, cabe aos Gestores e Fiscais de contrato acompanhar e fiscalizar minuciosamente a execução deles, de tal forma a garantir que o padrão exigido seja cumprido e que as cláusulas contratuais sejam respeitadas.

Após a realização da pesquisa bibliográfica e do recebimento das respostas do questionário, pôde-se verificar que diversas são as atribuições dos Fiscais e Gestores de Contrato e, ainda, que provavelmente essa não será a única atribuição do militar, que por vezes terá que cumprir os serviços de escala, exercícios no terreno, instruções, e diversas outras atividades. Nesse sentido, é de fundamental importância que os militares se planejem para que seja dada a devida atenção a atividade de acompanhamento do contrato sob sua responsabilidade.

Na pergunta número 1 do questionário, foi solicitado aos militares informar o número de contratos em que eram responsáveis por fiscalizar, chegando-se ao seguinte resultado:

O sr é/era responsável por quantos contratos ?

23 respostas

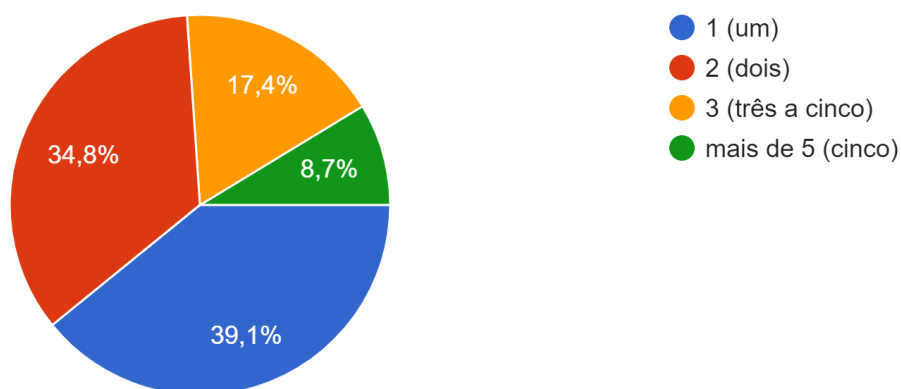


Gráfico 01 – Número de contratos sob responsabilidade dos militares  
Fonte: O autor

Dos 23 participantes, 9 (39,1%) informaram se responsáveis por apenas 1 contrato, 8 (34,8%) são responsáveis por 2 contratos, 4 (17,4%) são responsáveis por 3 a 5 contratos e 2 (8,7%) são responsáveis por mais de 5 contratos.

Com isso, pôde-se comprovar que a maioria dos militares (60,9%) são responsáveis por mais de 1 (um) contrato, dificultando a atividade de registro e acompanhamento dos mesmos, tendo em vista que tais contratos podem ter naturezas distintas. Dessa forma, cresce de importância o planejamento do militar, para que consiga cumprir com suas atividades rotineiras e sua atribuição de fiscal de contrato. Como sugestão, o militar pode reservar parcela de seu dia (por exemplo 15 a 30 minutos para cada contrato) para registrar as ocorrências observadas, de forma que essa atividade não caia no esquecimento. Importante também que o militar informe seus afastamentos ao fiscal substituto, para que a atividade de fiscalização não sofra interrupções.

Na questão seguinte os militares foram indagados sobre o conhecimento aprofundado sobre o objeto do contrato e sobre a Legislação que trata sobre a Fiscalização de contratos

O sr considera que conhece/conhecia a fundo o objeto do contrato?

23 respostas

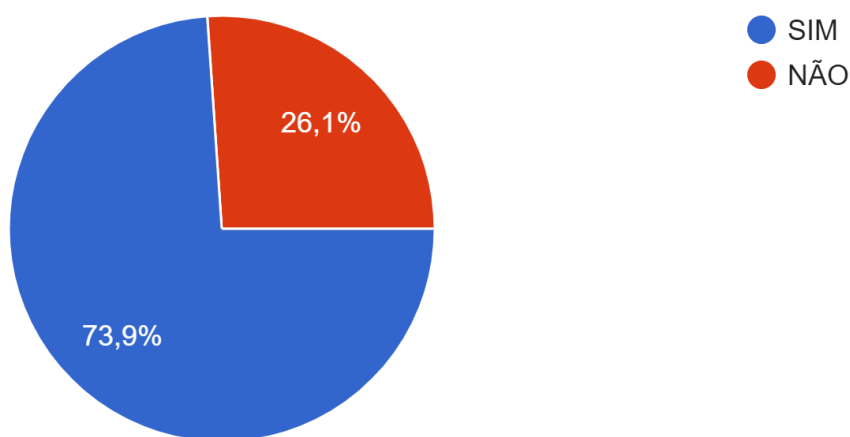


Gráfico 02 – Conhecimento aprofundado sobre o objeto do contrato  
Fonte: O autor

Dos 23 participantes, 17 (73,9%) afirmaram conhecer a fundo o objeto do contrato, ao passo que 6 (26,10%) afirmaram que desconhecem

Como o Sr considera seu conhecimento sobre a Legislação que trata sobre a Fiscalização de contratos?

23 respostas

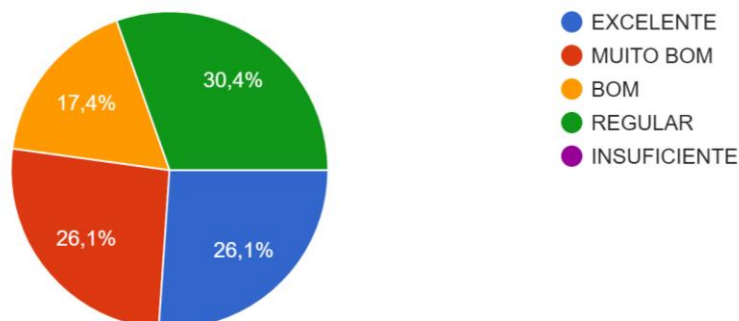


Gráfico 03 – Conhecimento sobre a legislação  
Fonte: O autor

Dos 23 participantes, 6 (26,1%) consideram seu conhecimento sobre a Legislação que trata sobre a Fiscalização de contratos como EXCELENTE, 6 (26,1%) consideram MUITO BOM, 4 (17,4%) BOM, 7 REGULAR (30,4%) e ninguém (0%) consideram INSUFICIENTE.

Nesse sentido, foi editada a recente portaria nº 43-SEF, de 13 de junho de 2019, que aprovou as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB90-N08.04), onde constam as atribuições dos Gestores e Fiscais de Contratos (Fiscal técnico, setorial, administrativo e requisitante). Com isso, é de fundamental importância que o militar conheça a referida legislação e saiba quais são suas atribuições como gestor ou fiscal de um contrato.

Na questão seguinte foi perguntado se os militares haviam realizado algum curso de Fiscalização de contratos, obtendo-se o seguinte resultado:

## O senhor realizou algum curso sobre Fiscalização de Contratos?

23 respostas

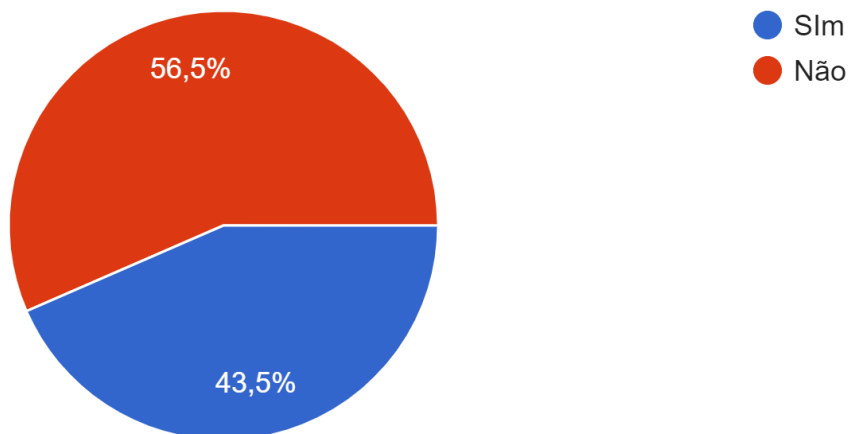


Gráfico 04 – Realização ou não de curso de fiscalização de contratos  
Fonte: O autor

Dos 23 participantes, 10 (43,5%) afirmaram que já realizaram curso de Fiscalização de contratos e 13 (56,5%) afirmaram que não realizaram curso algum. Tendo em vista a importância da função do fiscal de contrato para a correta aquisição e prestação de serviços nas unidades do Exército, seria interessante que esses militares realizassem curso específico nessa área. Nesse sentido, pode-se citar os cursos disponibilizados pelas diversas Inspetorias de Contabilidade e finanças do Exército, onde há vasta informação sobre o tema “Fiscalização de Contratos Administrativos” e a presença de militares especializados nessa área de conhecimento. Cita-se também a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e Escola de Administração Fazendária - ESAF, que disponibilizam o curso de “Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos” de forma gratuita na modalidade de Ensino à Distância – EAD.

Por fim foi questionado sobre as principais dificuldades encontradas para o desempenho da missão de fiscalização dos contratos. Sobre este quesito foram levantadas como as principais dificuldades: pouco conhecimento sobre o assunto, pouca experiência e grande número de atribuições em paralelo com a missão de fiscalização de contratos.

Por fim, pode-se concluir que a fiscalização ineficiente traz prejuízos não só para a Administração, com o desperdício de recursos, como também para o próprio

militar, que pode vir a ser responsabilizado pelo dano ao erário apresentado. Durante o presente artigo, pôde-se verificar que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, caso haja danos ao erário, provavelmente será imputado ao servidor, independentemente de haver dolo ou não. Pudemos verificar julgados em que foi imputado o dano ao responsável pela fiscalização contratual que atestou os serviços que não foram executados, fora a aplicação da multa prevista nos artigos 19 e 57 da Lei nº 8.443/92.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após o término do presente estudo, verificou-se que as figuras do Gestor e Fiscais de Contrato são essenciais para o bom andamento da vida administrativa das Organizações Militares. Verificou-se, inclusive, que o controle e o acompanhamento dos contratos é fundamental para o cumprimento das normas e regulamentos.

Destaca-se, como base do estudo apresentado, a Lei 8.666/93, que instituiu as normas para licitações e contratos da Administração Pública e trouxe, em seu artigo 67, a exigência da Fiscalização dos contratos, fazendo surgir a função do Fiscal de Contrato. Destaca-se, ainda, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 e a portaria nº 43-SEF, de 13 de junho de 2019, que ampliaram a atividade de fiscalização dos contratos, trazendo a noção de gerenciamento pautado na eficiência, eficácia e efetividade. Os dois normativos supramencionados trouxeram as figuras da Fiscalização Técnica, Administrativa, Setorial e pelo Público Usuário.

Dessa forma, a problemática apresentada foi plenamente atingida, pois pôde-se comprovar a importância das atividades de fiscalização e gerenciamento dos contratos

Foi verificado também a importância da realização de capacitação específica sobre o assunto, tendo em vista que do total de militares que responderam a pesquisa, 30,4% consideram seu conhecimento sobre a Legislação que trata sobre a Fiscalização de contratos como regular e 56,5% não realizaram nenhum curso sobre o assunto.

Por fim, ressalta-se que este trabalho não tem a intenção substituir a legislação e os protocolos existentes, mas sim servir como mais uma ferramenta de auxílio na gestão e Fiscalização de um contrato.



## 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.** Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 7 de abril 2020

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

CASARIN, Helen de Castro Silva; CASARIN, Samuel José. **Pesquisa científica: da teoria à prática** [livro eletrônico], 1. ed. Curitiba: Inter Saberes, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 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.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 7 de abril 2020

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, **Direito Administrativo**, 13ª ed., São Paulo: ATLAS, 2001.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, **Direito Administrativo**, 17ª ed., São Paulo: ATLAS, 2006.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed., São Paulo, 2008. Editora Malheiros.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed., São Paulo, 2009. Editora Malheiros.

GASPARINI, Diogenes, **Direito Administrativo**, 6ª edição, 2001.

BRASIL. Portaria Ministerial nº 305 – Ministério do Exército, de 24 de maio de 1995, alterada pela Portaria nº 76, de 9 de fevereiro de 1999 e Portaria nº 249 – Gabinete do Comandante do Exército, de 17 de maio de 2004. **Aprova as Instruções Gerais para a Realização de Fiscalização e Contratos no Ministério do Exército.**

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estipula normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 7 de abril 2020.

BRASIL. Portaria nº 43-SEF, de 13 de junho de 2019. **Aprova as Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB90-N08.04)**

Revista do TCEMG, Edição Especial, **A Lei 8.666/93 e o TCEMG.**

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos: comentários, doutrina e jurisprudência**, 2008

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão e fiscalização de Contratos**, 1ª Edição, 2013

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 627/2020. Segunda Câmara**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Ata nº 02/2020. Brasília, DF, Sessão 04/02/2020. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A627%2520ANOACORDAO%253A2020DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuiid=36cb8310-7f36-11ea-b0c5-8387986ebadc](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A627%2520ANOACORDAO%253A2020DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuiid=36cb8310-7f36-11ea-b0c5-8387986ebadc)> .Acesso em: 14 de abril 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 695/2003. Primeira Câmara**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Ata nº 11/2003. Brasília, DF, Sessão 15/04/2003. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A695%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuiid=36cb8310-7f36-11ea-b0c5-8387986ebadc](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A695%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuiid=36cb8310-7f36-11ea-b0c5-8387986ebadc)> .Acesso em: 14 de abril 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 859/2006. Plenário**. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Ata nº 23/2006. Brasília, DF, Sessão 07/06/2006. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A859%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=36cb8310-7f36-11ea-b0c5-8387986ebadc](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A859%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=36cb8310-7f36-11ea-b0c5-8387986ebadc)> .Acesso em: 14 de abril 2020.