

Ciclo de
Estudos de
Controle Público da
Administração
Municipal

 TCE·SC

23ª EDIÇÃO

Ciclo de
Estudos de
Controle Público da
Administração
Municipal

 **TCE·SC**

23ª EDIÇÃO

julho • 2023

APOIO



**Associações
de Municípios**

ORGANIZAÇÃO



Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras públicas

Segregação de funções e responsabilidades dos agentes públicos

Quais os principais tópicos vamos abordar?

- ✓ Importância da fiscalização do contrato administrativo;
- ✓ Gestor e Fiscais de Contrato;
- ✓ Segregação de Funções;
- ✓ Regulamentações das atribuições do Gestor e Fiscais de Contrato;
- ✓ Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato;

Conceito de Obra Pública

- **Obra:** toda atividade estabelecida, por força de lei, **como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente... que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel** (art. 6, XII da LLC).



Fiscalização dos contratos administrativos

- A **fiscalização** tem como **objetivo** realizar a avaliação do cumprimento das **cláusulas contratuais** em relação a todos os seus elementos:

- Essa atividade **deve** ser realizada, pois representa a prerrogativa da Administração de exercer seu poder-dever.

Legais

Técnicos

Administrativos



Importância da fiscalização do contrato administrativo

Mas afinal, precisamos mesmo fiscalizar?



Importância da fiscalização do contrato administrativo

Mas afinal, precisamos mesmo fiscalizar?



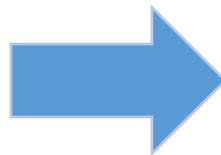
Importância da fiscalização do contrato administrativo

Mas afinal, precisamos mesmo fiscalizar?



Importância da fiscalização do contrato administrativo

Mas afinal, precisamos mesmo fiscalizar?



Importância da fiscalização do contrato administrativo

Mas afinal, precisamos mesmo fiscalizar?



A quem cabe a função de fiscalização?



- Cabe aos **agentes públicos** especialmente designados pela administração cumprir este papel fundamental garantido que o contrato administrativo atinja ao fim a que se destina.
- Essas responsabilidades são exercidas sob as **funções** de:

Gestor



e

Fiscal



A quem cabe a função de fiscalização?

A execução do contrato **deverá** ser acompanhada e **fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato...** ou pelos respectivos **substitutos**, **permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los** com informações pertinentes a essa atribuição (art. 117 da LLC).

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. (art. 67 da 8.666/93)

A quem cabe a função de fiscalização?



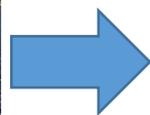
Permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição?

Vamos ver um exemplo disso....

A quem cabe a função de fiscalização?

Você sabia que uma compactação inadequada do pavimento asfáltico pode **reduzir a vida útil do pavimento em mais de 30%, podendo alcançar uma redução de até quase 80% em condições extremas?**

Compactação inadequada



Redução da vida útil



Ok, mas como posso verificar isso se não tenho estrutura na prefeitura para realização de ensaios que possibilitam essa análise?



Contratando terceiro para **subsidiá-lo** com ensaios de controle da qualidade!

Gestores e Fiscais de Contrato

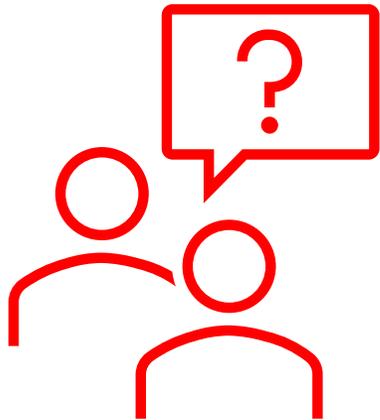
Como devem ser escolhidos os agentes públicos para as funções de Gestor e Fiscais do Contrato?

- **Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade promover gestão por competências e designar os agentes públicos (art. 7º da LLC).**

Gestores e Fiscais de Contrato

Como devem ser escolhidos os agentes públicos para as funções de Gestor e Fiscais do Contrato?

- Sejam, **preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público** dos quadros permanentes da Administração Pública (art. 7º, I da LLC).



E pode cargo em comissão?

Sim! Desde que o plano de cargos e salários do órgão ou da entidade contemple essa possibilidade.

Gestores e Fiscais de Contrato

Como devem ser escolhidos os agentes públicos para as funções de Gestor e Fiscais do Contrato?

- Tenham **atribuições relacionadas** a licitações e **contratos** ou possuam **formação compatível** (art. 7º, II da LLC).



Atentar para as formações dos agentes!

Gestores e Fiscais de Contrato



Qual tipo de vaso sanitário deve ser utilizado em um banheiro acessível?



Gestores e Fiscais de Contrato



Qual tipo de vaso sanitário deve ser utilizado em um banheiro acessível?

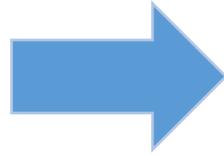


Gestores e Fiscais de Contrato



Você identifica algum problema grave nessas imagens?

Gestores e Fiscais de Contrato



Gestores e Fiscais de Contrato

Como devem ser escolhidos os agentes públicos para as funções de Gestor e Fiscais do Contrato?

- Não sejam **cônjuge ou companheiro** de licitantes ou **contratados habituais** da Administração **nem tenham com eles vínculo de parentesco até o terceiro grau**, ou de natureza **técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil** (art. 7º, III da LLC).

Gestores e Fiscais de Contrato



O que é vedado ao agente público designado?

- **Admitir, prever, incluir ou tolerar**, nos atos que praticar, situações que... sejam **impertinentes ou irrelevantes** para o objeto específico do contrato... (art. 9º, I, c da LLC).
- As vedações... **estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação** na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica (art. 9º, §2º da LLC).

Gestores e Fiscais de Contrato



A designação de gestor ou fiscal pode ser recusada?

- O encargo de... **gestor ou de fiscal de contratos não poderá ser recusado pelo agente público...**
- Na hipótese de **deficiência ou de limitações técnicas** que possam impedir o cumprimento diligente das atribuições, o agente público deverá comunicar o fato ao seu superior hierárquico...
- a autoridade competente **poderá providenciar a qualificação prévia do servidor** para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto,
- **ou designar outro servidor** com a qualificação requerida (art. 11, §§1º e 2º da LLC).

Gestores e Fiscais de Contrato

Em caso de dúvidas ?

- O fiscal do contrato **anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato**, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.
- O fiscal do contrato **informará a seus superiores, em tempo hábil** para a adoção das medidas convenientes, **a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.** (art. 117, §§1º e 2º da LCC)
- será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. (art. 117§3º)

Gestores e Fiscais de Contrato

Os agentes públicos no desempenho de suas funções podem ser auxiliados pela advocacia pública para se defender quando questionados por seus atos?

De acordo com LLC, “Se as **autoridades competentes e os servidores públicos** que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei **precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico** elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a **advocacia pública promoverá**, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial” (art. 10º da LLC).



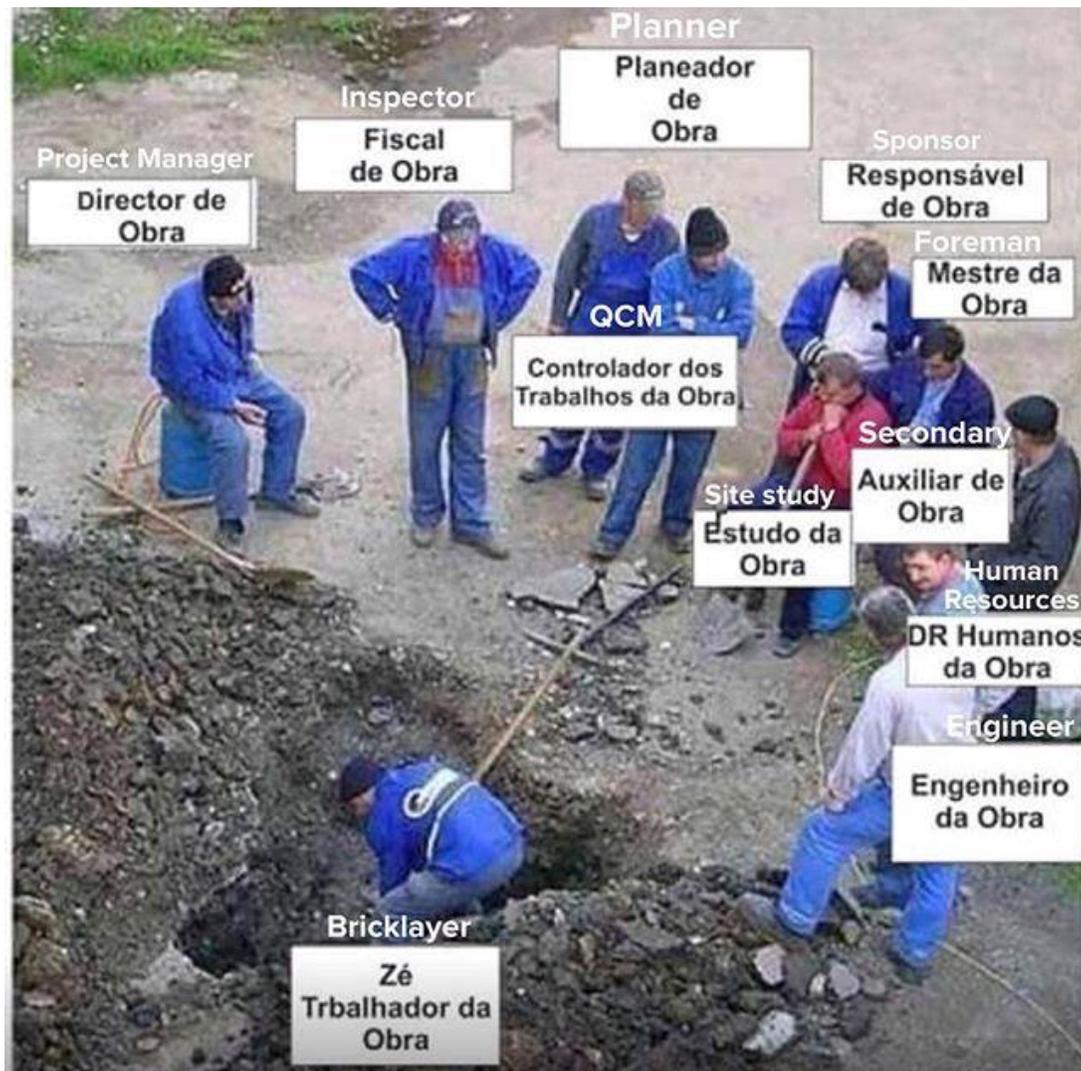
Segregação de funções

Alguém de vocês se identifica com essa imagem?



Segregação de funções

E essa?



Segregação de funções



Prevista nos Princípios da Nova Lei de Licitações e Contratações

Qual o objetivo desse princípio?

Separar as funções dos agentes públicos

Prevenir erros

Prevenir fraudes

A participação de vários agentes propicia um maior controle, diminuindo os eventuais riscos associados.

Segregação de funções

A quem cabe a responsabilidade de segregar as funções?

- Caberá à **autoridade máxima** do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem... **observar o princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação (art. 7º, §1º).

Segregação de funções

Exemplo:



Tal situação está de acordo com o princípio?
um chefe do setor de licitações elaborar o termo de referência e, depois, atuar na licitação como pregoeiro.

No acórdão (2908/16-P), o TCU afirmou ser irregular a “falta de segregação de funções do pregoeiro em sua atuação múltipla de solicitar o serviço/licitação, elaborar o termo de referência, estimar os preços e elaborar o edital”

Segregação de funções

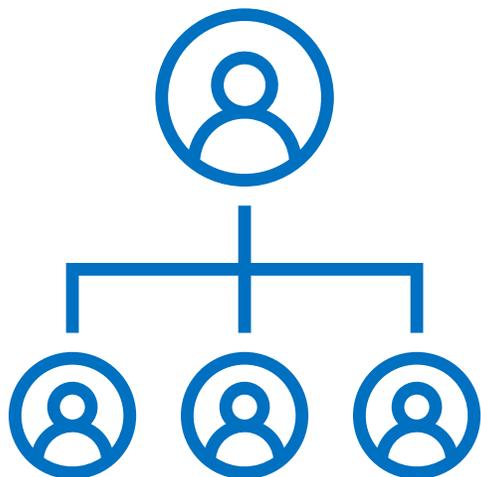
Exemplo:



... ponderei a respeito da responsabilização das secretárias municipais da saúde. **Em afronta ao princípio de segregação de funções**, verifico que os documentos demonstram que as próprias secretárias assinam todos os documentos, se **responsabilizando pelo empenho, atesto de recebimento, liquidação e pagamento dos serviços** que eram prestados no âmbito do Hospital XX.

Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções.

Segregação de funções



E em pequenas unidades administrativas, a exemplo de Câmaras de Vereadores de pequenos municípios?

Não é uma tarefa simples, no entanto deve-se buscar identificar funções incompatíveis e **separar**, tanto quanto viável, a atuação dos responsáveis.

Regulamentações das atribuições do Gestor e Fiscais de Contrato

Onde está prevista a obrigatoriedade da regulamentação?

- **As regras relativas ... à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais... (art. 8º, §3º da LLC).**

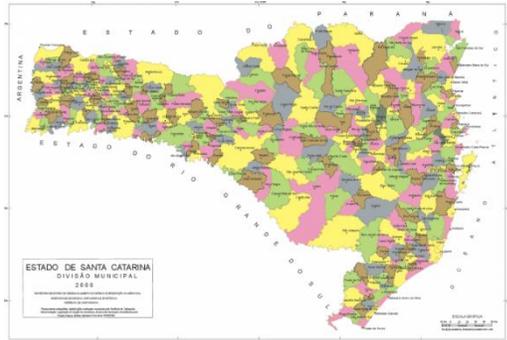
Regulamentações das atribuições do Gestor e Fiscais de Contrato



Existe algum prazo para os municípios promover suas regulamentações?

- Todos os municípios **devem promover suas regulamentações até ~~29/12/2023~~ 1º de abril/2024 M. Provisória**, quando serão revogadas as Leis Federais 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), 10.520/2002 (Lei do Pregão) e parte da 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC) (art. 193, II da LLC).
- Os Municípios com até **20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos**, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento ... dos **requisitos estabelecidos** no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei (art. 176, I da LLC).

Regulamentações das atribuições do Gestor e Fiscais de Contrato



Como andam essas regulamentações nos municípios Catarinenses?

Pesquisa realizada pela DLC em 2022 e 2023

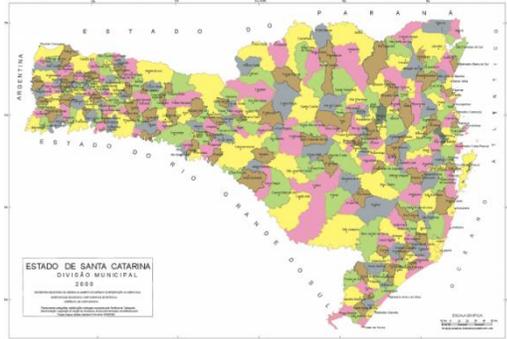
Respostas de 288 unidades gestoras

Grande parte dos municípios catarinenses **não se encontrava preparada** para aplicação do novo estatuto pela falta de regulamentação da norma

77% dos municípios afirmaram **não possuir pessoal capacitado ou em processo de capacitação**

61% admitiram **utilizar os regulamentos** expedidos pela **União**

Regulamentações das atribuições do Gestor e Fiscais de Contrato



Como andam essas regulamentações nos municípios Catarinenses?



“Embora a opção de os demais entes utilizarem os regulamentos federais esteja **amparada por lei**, ao optarem por essa medida os gestores públicos **perdem uma valiosa oportunidade** de repensar e adequar seus procedimentos para **atender da melhor forma a realidade local**, trazendo maior eficiência, eficácia e efetividade às suas contratações”

Herneus João De Nadal – Presidente do TCE/SC

Regulamentações das atribuições do Gestor e Fiscais de Contrato



Como está regulamentado pela União?

DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022

Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para **dispor** sobre as **regras** para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da **administração pública federal direta, autárquica e fundacional**.

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Vamos analisar o Decreto Federal a respeito do tema



Prometo passar rápido para discutirmos alguns exemplos!

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal

- Para o **exercício da função**, o **gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados** da indicação e das **respectivas atribuições** antes da formalização do ato de designação (art. 8º, §1º do Decreto Federal).
- Na designação... serão considerados (art. 8º, §2º do Decreto Federal):
 - I - a **compatibilidade** com as atribuições do cargo;
 - II - a **complexidade** da fiscalização;
 - III - o **quantitativo de contratos** por agente público; e
 - IV - a **capacidade** para o desempenho das atividades.

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal

- **Excepcional** e motivadamente, a **gestão do contrato** poderá ser exercida por **setor** do órgão ou da entidade designado pela autoridade... o **titular do setor** responderá pelas decisões e pelas ações tomadas no seu âmbito de atuação (art. 8º, §§4º e 5º do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal



E caso não ocorra a designação do gestor ou fiscal?

- Nos casos de atraso ou de falta de designação, de desligamento e de afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou dos fiscais do contrato e dos respectivos substitutos, até que seja providenciada a designação, **as atribuições de gestor ou de fiscal caberão ao responsável pela designação**, ressalvada previsão em contrário em norma interna do órgão ou da entidade (art. 8º, §6º do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal

GESTÃO DE CONTRATO



Coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros (art. 19, I do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO

TÉCNICA

O acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a **execução do objeto nos moldes contratados** e, se for o caso, aferir se a **quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto** estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o **eventual auxílio da fiscalização administrativa** (art. 19, II do Decreto Federal).

ADMINISTRATIVA

O acompanhamento dos **aspectos administrativos** contratuais quanto às obrigações **previdenciárias, fiscais e trabalhistas** e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a **revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento** (art. 19, III do Decreto Federal).

SETORIAL

O acompanhamento da execução do contrato nos **aspectos técnicos ou administrativos** quando a prestação do objeto ocorrer **concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas** de um órgão ou uma entidade (art. 19, IV do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Considerando a realidade dos municípios, é sempre necessário ter agentes públicos distintos para as funções de gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo?

- Depende de como está estabelecida a estrutura administrativa do órgão ou entidade, da quantidade e da magnitude dos contratos existentes, apesar do zelo ao princípio da segregação de funções.
- Pode-se conceber, à princípio, como **estrutura mínima** o **gestor** e o **fiscal técnico** do contrato, enquanto as demandas não apontarem para uma maior segregação das funções.
- Desta forma o **gestor** do contrato acumula a função de **fiscal administrativo**.

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal



Recebimento do objeto de acordo com o regulamento da União?

- O **recebimento provisório** ficará a cargo dos **fiscais técnico, administrativo ou setorial...** (art. 25 do Decreto Federal).
- O **recebimento definitivo** ficará a cargo **do gestor do contrato ou da comissão** designada pela autoridade competente (conforme o art. 25 do Decreto Federal).

OBS – art. 140 § 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em **regulamento ou no contrato**. LCC 14.133/21

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal



O fiscal pode ser auxiliado na fiscalização do contrato?

- **Sim**, “os fiscais de contratos poderão ser assistidos e subsidiados por terceiros contratados pela administração...” (art. 9º do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal



Quais as responsabilidades de terceiro contratado em apoio à fiscalização?

- A **empresa ou o profissional** contratado assumirá **responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas**, firmará termo de **compromisso de confidencialidade** e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato (art. 26, I do Decreto Federal).
- A contratação de terceiros **não eximirá o fiscal do contrato** da responsabilidade, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado (art. 26, II do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal



No caso de dúvidas não relacionadas a parte técnica, a quem o fiscal pode recorrer?

- O gestor do contrato e os fiscais técnico, administrativo e setorial **serão auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno** vinculados ao órgão ou à entidade promotora da contratação, os quais **deverão dirimir dúvidas e subsidiá-los com informações** para prevenir **riscos** na execução do contrato... (art. 27 do Decreto Federal).
- O fiscal do contrato **será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração**, que **deverão** dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para **prevenir riscos na execução contratual** (art. 117, §3º da LLC).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato

Decreto Federal



A quem cabe decidir sobre pedidos em relação à execução de contratos?

- As **decisões** sobre as solicitações e as reclamações relacionadas à execução dos contratos e os **indeferimentos** aos requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do contrato... serão **tomadas pelo fiscal do contrato, pelo gestor do contrato** ou pela autoridade superior, **nos limites de suas competências** (art. 28 do Decreto Federal).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Existe alguma previsão legal quanto à capacitação dos agentes públicos para o exercício da função de fiscal ou gestor do contrato?

- **Sim!** já no estudo técnico preliminar estão previstas “providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual” (art. 18, §1º, X da LLC).

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Já existem regulamentações nesse sentido no âmbito municipal?



- Município de **Atalanta** - Decreto nº 010/2023 - **Gestão do Contrato**: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização, 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, bem como quanto ao **controle do contrato administrativo** e às providências tempestivas nos casos de inadimplemento, dentre outros compatíveis com o cargo;

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Já existem regulamentações nesse sentido no âmbito municipal?



- Município de **Capinzal** - Decreto nº 025, de 13 de março de 2023 - **Gestão do Contrato**: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização, 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, bem como quanto ao **controle do contrato administrativo** e às providências tempestivas nos casos de inadimplemento, dentre outros compatíveis com o cargo.

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Já existem regulamentações nesse sentido no âmbito municipal?



- Consórcio Intermunicipal de Saúde – **CISAMURES** - Resolução n. 04/2023 - **gestão da execução do contrato**: é a coordenação das atividades relacionadas à **fiscalização administrativa**, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente a área de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

Atribuições do Gestor e dos Fiscais de Contrato



Já existem regulamentações nesse sentido no âmbito municipal?



- Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – **ARIS** – Decreto nº 007/2023 - **gestão da execução do contrato**: é a coordenação das atividades relacionadas à **fiscalização administrativa**, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente a área de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

O que tudo isso impacta?

O interesse público



O que tudo isso impacta?

Obras e serviços de qualidade para a população



O que tudo isso impacta?

Redução dos riscos e problemas em contratos

Recapeamento recém-construído já apresenta problemas em alguns trechos

Publicado 4 meses atrás em 21 de março de 2023
Por Redação



Quase nove mil obras com recursos federais estão paradas ou atrasadas, em todo o país

Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União são 8.674 obras paralisadas ou que seguem a passos lentos. Quase 4 mil são da Educação. O Maranhão lidera o ranking, com 608 obras inacabadas.

Perguntas?



Muito obrigado!



Marcos Scherer Bastos
Auditor Fiscal de Controle Externo
DLC (TCE/SC)
dlc.duvidas@tcesc.tc.br
Tel.: (48) 3221-3789



Ciclo de
Estudos de
Controle Público da
Administração
Municipal

 **TCE-SC**
23ª EDIÇÃO

APOIO



**Associações
de Municípios**

ORGANIZAÇÃO



w w w . t c e s c . t c . b r