

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
NÍVEL ESPECIALIZAÇÃO**

LUCAS PINHEIRO SPOSITO

A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cuiabá / MT

2017

LUCAS PINHEIRO SPOSITO

A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Administração, nível Especialização, oferecido pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de especialista.

Orientação: Professor Dr. Marcelo Antônio Theodoro

Cuiabá / MT

2017

LUCAS PINHEIRO SPOSITO

A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Administração Pública, nível Especialização, oferecido pela Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

(A) Aprovado

(B) Aprovado com restrição

(C) Reprovado

_____ em ____/____/____

Orientação: Professor Dr. Marcelo Antonio Theodoro

LUCAS PINHEIRO SPOSITO

A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Administração Pública, nível Especialização, oferecido pela Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

(A) Aprovado

(B) Aprovado com restrição

(C) Reprovado

_____ em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Marcelo Antonio Theodoro
Orientador

Professor avaliador 2

Professor avaliador 3

RESUMO

Nos termos de nossa Constituição Federal de 1988 podemos afirmar que parte do Estado brasileiro a busca pelo bem estar social, sendo assim, este é o provedor dos serviços públicos que visam atingir de formar a amparar o povo brasileiro em suas demandas sociais, sejam estas a educação, saúde, segurança ou até mesmo a simples retirada de um documento ou certidão que lhe garantirá o exercício de seus direitos. Logo quando falamos em serviços públicos as primeiras imagens que passam pela cabeça do cidadão comum são de hospitais lotados, escolas depredadas, policiais em viaturas quebradas e, é claro, políticos e empresários com muito dinheiro no bolso. Sabemos também que o Estado brasileiro é o maior comprador deste país, a titulo de comparação, o Estado de Mato Grosso possui um orçamento de R\$ 18,5 bilhões para o exercício financeiro de 2017 sendo que destes, 60% será destinado para pagamento de salários de servidores em geral e os 40% restantes serão destinados, em grande parte, para a manutenção e expansão do serviço público, em resumo, serão adquiridos somente neste ano aproximadamente 7 bilhões de reais em produtos e serviços pelo Estado de Mato Grosso. Ora, se há recursos financeiros, e estes são destinados a prestação de serviço público, então por que estes serviços ainda não atendem sua demanda de forma eficiente e eficaz? Ai esta a problemática que envolve a administração pública em todas as suas esferas. Portanto a presente monografia tem como objeto analisar uma das ferramentas criada na nossa Lei de Licitações e contratos (Lei nº 8.666/93) que se utilizada dentro dos princípios norteadores da administração pública brasileira (art. 37 caput da CF), poderá ser uma das maiores armas que o gestor público poderá utilizar para combater a ineficiência do serviço público brasileiro.

PALAVRAS-CHAVES: Fiscal de Contrato; Fiscalização; Ineficiência da Administração Pública; Contrato Administrativo; Serviço público.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1.....	9
A OBRIGATORIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FISCALIZAR SEUS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	9
1.1 Planejamento da Gestão de Contratos	9
1.2 O contrato Administrativo	11
1.3 Execução do Contrato.....	13
1.4 Da obrigação de fiscalizar	14
1.5 Da nomeação do Fiscal de Contrato	14
1.6 Dos requisitos para ser nomeado como Fiscal de Contrato.....	15
1.7 Da Segregação de Funções	16
1.8 A importância da fiscalização de contratos	19
1.9 Aspectos formais da fiscalização de contratos	20
1.10 Aspectos materiais da fiscalização de contratos.....	21
CAPITULO 2.....	23
O AGENTE ADMINISTRATIVO COMO FISCAL DE CONTRATO	23
2.1 Do agente administrativo.....	23
2.2 Servidor Público Estatutário	23
2.3 Empregados Públicos	24
2.4 Servidores Temporários.....	24
2.5 Do executor da fiscalização dos contratos administrativos.....	25
2.6 Do auxílio ou assistência de terceiros na fiscalização de contratos	26
2.7 Da complexidade do objeto contratado	28
2.8 Da responsabilização do fiscal de contratos	30
2.9 Responsabilização Administrativa	30
2.10 Responsabilização Civil	32
2.11 Responsabilização Penal.....	33
2.12 Responsabilização pelos Tribunais de Contas.....	34
2.13 Improbidade Administrativa.....	35
CAPÍTULO 3.....	37
DAS FASES DO PROCESSO DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL	37
3.1 Do conhecimento do objeto e do contrato	37
3.2 Dos modelos de fiscalização.....	39
3.3 Da reunião com as partes interessadas	42
3.4 Dos Relatórios do fiscal de contrato.....	43
3.5 Sanções Administrativas aplicadas às empresas	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
BIBLIOGRAFIA	50

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar as atividades de fiscalização de contratos como uma forma de combater a ineficiência na administração pública brasileira.

Para a definição do problema, levou-se em consideração o fato de que ainda existe desperdício de recursos na administração pública durante a execução de seus contratos.

Para tanto, no capítulo 1, principia-se o estudo com a abordagem da obrigatoriedade de fiscalização dos contratos administrativos e a importância desta fiscalização, evidenciando-se assim a necessidade de planejamento por parte da administração na contratação e posterior qualificação deste agente administrativo para exercer tal função além de trazer conceitos sobre o que é o contrato administrativo e sua execução.

No capítulo 2, trata-se do agente administrativo como fiscal de contratos e a necessidade de assistência de terceiros na fiscalização.

No capítulo 3, cuida-se das fases do processo da fiscalização contratual, procedimentos de fiscalização, a elaboração dos relatórios por aqueles agentes públicos designados como fiscais de contratos e por fim as sanções que poderão ser aplicadas as contratadas.

O presente relatório de pesquisa se encerra com as considerações finais, nas quais serão apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o tema.

Para a presente monografia foi levantada a seguinte hipótese:

- É possível combater a ineficiência dos serviços prestados pela administração pública brasileira com uma fiscalização de contratos eficiente.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano, e

o relatório dos resultados expressos na presente monografia é composto na base lógica Indutiva.

CAPÍTULO 1

A OBRIGATORIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FISCALIZAR SEUS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Planejamento da Gestão de Contratos

O ato de acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços contratados pela Administração Pública é uma obrigação de qualquer gestor em face do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Entende-se do supracitado princípio administrativo nas palavras do professor José dos Santos Carvalho Filho¹ o seguinte:

“O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. (...)

O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade.”

Ou seja, ainda que a Administração encontre dificuldades em como contratar e como fiscalizar cabe a ela envidar esforços para que a finalidade motivadora de uma contratação seja atingida, até mesmo, porque, estas finalidades não podem contrariar o interesse público e estes, inclusive, são disciplinados em nosso ordenamento jurídico positivo como indisponíveis.

Portanto, cabe-se, primeiramente, analisar tópicos que são necessários tanto para compreender quanto para despertar interesse sobre a importância do objeto deste trabalho que é a fiscalização da execução do contrato administrativo.

A Administração Pública para viabilizar a consecução dos seus interesses possui a necessidade de realizar obras, de contratar serviços, de efetuar compras,

¹FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.36.

promover alienações de bens móveis ou imóveis, empreender concessões, realizar permissões ou locações de bens com terceiros.

Nesse ponto necessita a Administração recorrer ao mercado contratando particulares, pessoas físicas ou jurídicas, para suprir estas demandas.

Sendo assim, sempre que necessita proceder a uma contratação, deve, obrigatoriamente, realizar procedimento licitatório, conforme compreendemos do art. 37 inc. XXI da nossa Constituição Federal² (CF):

“Art. 37 (*omissis*)

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.”

A licitação é a regra, mas há outras hipóteses legais que são exceções e que assim como a licitação, também gerará um contrato administrativo.

Por fim, entende-se que o planejamento da gestão de contratos se resume basicamente a licitação e posteriormente a execução do contrato com a sua devida fiscalização, mas ressaltamos que é importante planejar adequadamente a instrução do processo de licitação, de forma a contemplar a satisfação das necessidades demandadas pela Administração Pública no contexto oferecido pelo mercado e em conformidade com as normas e dispositivos legais relativos ao objeto licitado.

Esse planejamento visa a minimizar possíveis eventos inesperados, mas previsíveis e assim facilitar a posterior fiscalização da execução do contrato. Oportuno neste momento salientar que a falta de planejamento poderá, dependendo

²BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

da situação, acarretar na apuração de responsabilidade a quem deu causa, conforme se observa no Acórdão TCU 1.876/2007-Plenário³:

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.”

Planejar a aquisição de materiais e serviços é essencial e o ponto de partida para uma gestão efetiva, mas é somente com a fiscalização do contrato que se buscará a qualidade e a eficiência almejada.

1.2 O contrato Administrativo

Sobre o tema, o já supracitado professor José dos Santos Carvalho Filho⁴ leciona:

“De forma simples, porém, pode-se conceituar o contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.”

Conforme mencionado anteriormente e agora explicitado pelo professor, o contrato administrativo traduz o interesse público.

Logo, a Administração Pública, após planejar suas ações e após realizar o procedimento licitatório ou outro procedimento permitido por lei, realiza o ajuste firmado com um particular. Tal ajuste é denominado contrato.

Conclui-se, portanto, que o contrato é um ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, estabelecendo acordo de vontades, vínculo e obrigações recíprocas.

³BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU1.876/2007-Plenário.

⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.177.

Ressalte-se ainda que o contrato pode ser regido, integral ou parcialmente, pelo Direito Público ou apenas pelo Direito Privado.

Quando o contrato for regido somente pelas normas de Direito Público, veremos que todos os dispositivos da Lei 8.666/93 são aplicados.

Entretanto, a própria lei em seu artigo 54⁵ permite utilizar, subsidiariamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado:

“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.”

Mas de qualquer forma a principal característica está nas cláusulas exorbitantes, que decorre do princípio da supremacia do interesse público, dando várias prerrogativas à Administração Pública contratante frente ao particular contratado.

Quanto às cláusulas exorbitantes podemos citar⁶:

- possibilidade de alteração unilateral do contrato pela Administração;
- a rescisão unilateral;
- a fiscalização do contrato;
- a possibilidade de aplicação de penalidades por inexecução e
- a ocupação, na hipótese de rescisão contratual.

Ainda quanto às cláusulas de privilégios, conforme denomina o professor José Afonso de Carvalho Filho⁷, este define:

“Cláusulas de privilégio, também denominadas de cláusulas exorbitantes, são as prerrogativas especiais conferidas à Administração na relação

⁵BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

⁶ BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.195.

do contrato administrativo em virtude de sua posição de supremacia em relação à parte contratada.

Tais cláusulas constituem verdadeiros princípios de direito público, e, se antes eram apenas enunciadas pelos estudiosos do assunto, atualmente transparecem no texto legal sob a nomenclatura de “prerrogativas” (art. 58 do Estatuto). São esses princípios que formam a estrutura do regime jurídico de direito público, aplicável basicamente aos contratos administrativos (art. 54, Estatuto).”

Percebemos assim que o princípio da igualdade entre as partes regido nos contratos privados cede espaço a desigualdade, ou seja, predomina nos contratos administrativos a vontade da Administração pois esta é a detentora da vontade pública.

1.3 Execução do Contrato

Através de leitura da lei de licitações e contratos percebemos que a forma de execução do contrato administrativo está regulamentada nos artigos 65 a 76 da Lei nº 8.666/93 que nos traz basicamente as formas de alteração e a execução dos contratos.

A execução do contrato administrativo é o cumprimento do objeto contratado, dentro de seus prazos e das suas condições previamente estabelecidos, e sendo gerenciado, controlado e fiscalizado diretamente pela Administração Pública.

As condições pactuadas em contrato devem ser rigorosamente obedecidas pelas partes, conforme preceitua ao artigo 66 da Lei nº 8.666/93, respondendo cada uma delas por sua inexecução total ou parcial.

Ao particular é assegurada a indenização dos prejuízos ou a rescisão do contrato caso a Administração não cumpra as obrigações, nos termos do inciso XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/93.

1.4 Da obrigação de fiscalizar

Inicialmente a temática surgiu da obrigação que a administração pública possui em fiscalizar seus contratos conforme a Lei nº 8.666/93⁸ que diz em seu artigo 67:

“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.”

Tal exigência se traduz da necessidade da administração de se resguardar de entrega de produtos, serviços ou obras fora das especificações e qualidade contratadas inicialmente através de procedimento licitatório. Logo, concluímos que isso trata de ato vinculado tão logo a administração firme um contrato administrativo.

Ainda sobre a fiscalização de contratos o Subprocurador Geral do Ministério Público no Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado⁹, comenta:

“A administração Pública possui uma série de prerrogativas em face do contratado. Pode, de modo unilateral, modificar o contrato, rescindi-lo, fiscalizar sua execução, aplicar multas ao contratado etc. Essas prerrogativas não irão, no entanto, permitir que a Administração descumpra as cláusulas do contrato.” (*Grifo nosso*)

Entendemos que a Administração Pública possui prerrogativas com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mas a fiscalização da execução do contrato não é apenas uma prerrogativa e sim um dever.

E somente com a fiscalização da execução contratual é que a administração poderá exercer suas prerrogativas de forma condizente com os padrões éticos e morais esperados da mesma.

1.5 Da nomeação do Fiscal de Contrato

Quanto à nomeação do representante da Administração verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato (TCE/MT) firmou jurisprudência¹⁰ de que a

⁸BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁹FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Ed Forum, 2015 p.597.

formalização desta nomeação deve ser feita por portaria do órgão e devidamente publicada, senão vejamos:

“Contrato. Execução contratual. Fiscal de contrato. Designação formal. Profissional habilitado.

A designação do fiscal de contrato tem que ser formal, por meio de portaria, devidamente publicada, e o profissional designado deve estar habilitado para as atividades de acompanhamento e fiscalização da execução do objeto contratado.” (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 1.192/2014-TP. Processo nº 7.562- 0/2013).

Ressalto que o TCE/MT exige também que o servidor nomeado para fiscalizar o contrato, ou seja, o fiscal de contrato deve possuir capacidade técnica para tanto, nos termos do acórdão supra: “o profissional designado deve estar habilitado para as atividades de acompanhamento e fiscalização da execução do objeto contratado.”

1.6 Dos requisitos para ser nomeado como Fiscal de Contrato

Agora resta-nos ponderar o seguinte: Como o gestor sabe que o servidor “x” é habilitado a fiscalizar o contrato “y”? Para respondermos tal questionamento trago jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)¹¹ sobre o assunto:

“5.7.6. Acerca das incumbências do fiscal do contrato, o TCU entende que devem ser designados servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços (item 9.2.3 do Acórdão nº 2.632/2007-P).

5.7.7. **O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações.** A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave

¹⁰ESTADO DE MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado**. Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 1.192/2014-TP. Processo nº 7.562- 0/2013.

¹¹BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Processo TC nº 016.692/2008-1.

infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P).” (*Gf nosso*)

Logo o TCU nos mostra que a nomeação do servidor para exercer a função de fiscal de contrato esta vinculada ao poder hierárquico do gestor, mas também que este gestor não pode ser omissos caso o servidor lhe aponte deficiências e limitações para desempenhar a referida função.

Portanto, concluímos que na escolha do fiscal de contratos o gestor deve ponderar primeiramente se aquele servidor escolhido possui conhecimento técnico suficiente para compreender as peculiaridades do contrato a ser executado e assim exercer a fiscalização devida.

Por experiência própria, sugiro que não se nomeie servidores ocupantes de cargos de escolaridade de nível fundamental, e, se houver tal necessidade, que o servidor ocupante de cargo de escolaridade de nível fundamental, possua no mínimo o nível médio.

Superado tal obstáculo (nível de escolaridade do servidor), disponho ainda que o gestor deva no ato da nomeação do fiscal de contrato, levar um termo em que disponha as obrigações deste como fiscal e cópia do contrato para que o servidor possa se manifestar com relação ao assunto informando, logo em seguida, ao gestor se aquele servidor possui alguma deficiência e/ou limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações como fiscal do contrato apresentado.

Caso o servidor se manifeste caberá então ao gestor ponderar se nomeia outro servidor como fiscal do contrato ou ainda se busca capacitar o servidor para que este possa então realizar tal função.

Manifesto que a segunda opção deve ser sempre a buscada pelo gestor a fim de evitar certo “empurra-empurra” entre os servidores do órgão que não querem se comprometer como fiscais de contratos.

1.7 Da Segregação de Funções

Por força do princípio da segregação de funções, não podem ser indicados para fiscalizar contratos, os servidores responsáveis pela execução do próprio

contrato. Por consequência lógica também ficam impedidos o pregoeiro e os membros da comissão de licitação.

Também as situações de conflitos de interesses importam em óbice à designação como fiscal de contrato, afinal, como um servidor iria realizar uma fiscalização imparcial em um contrato cuja contratada seja a empresa de seu irmão? Por exemplo.

Por fim cabe-nos lembrar os estágios da despesa trazidos de forma clara na Lei 4.320/64¹²:

“Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. (Redação dada pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

¹²BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

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.

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

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; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

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.

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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

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."

Após a leitura dos dispositivos legais supramencionados ficam cristalinos os estágios da despesa, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento.

Logo, se o pregoeiro responsável por contratar a empresa estaria impedido de ser o fiscal do contrato, então os servidores responsáveis pelo empenho, liquidação e pagamento do contrato também ficam de mesmo modo impedidos.

1.8 A importância da fiscalização de contratos

A importância da fiscalização dos contratos administrativos vai ao encontro da eficiência buscada pela administração pública na prestação de seus serviços.

Primeiro porque o setor público não produz os diversos produtos e serviços necessários para a sua consecução, a exemplo cito aqui os materiais de consumo para escritório, serviços de manutenção de equipamentos e também os próprios equipamentos necessários para a prestação do serviço público, como uma máquina de raio-x.

Segundo porque sem uma fiscalização do contrato estaremos deixando aberta a porta para a fraude, corrupção ou até mesmo equívocos no cumprimento do objeto contratual.

Para tanto a importância da fiscalização além de buscar a eficiência nas contratações públicas, busca também¹³:

a) Confirmar a eficiência da contratação, durante a fiscalização contratual a administração deve realizar uma comparação do custo com o objetivo alcançado com a finalidade de se evitar futuros contratos ineficientes e onerosos;

b) Confirmar o cumprimento do objeto contratual sem prejuízo as partes (contratada e contratante) com o objetivo de liquidar as despesas do contrato legitimando assim o pagamento ao contratado;

c) subsidiar futuros contratos da administração através dos registros e relatórios que deverão ser sempre examinados pelo gestor, seja quando for contratar um

¹³ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

objeto semelhante ao fiscalizado, ou mesmo quando a empresa, ora fiscalizada, vier a prestar os mesmos ou novos serviços para a administração;

d) Por fim, deve também corrigir falhas, desvios, fraudes e vícios na execução contratual, bem como propiciar que essas impropriedades não se repitam em contratações futuras;

Portanto a fiscalização irá contribuir para evitar a malversação e o desperdício de recursos públicos, além de identificar erros, evitar fraudes e preservar a integridade patrimonial do Estado.

A efetiva e eficiente fiscalização dos contratos administrativos possibilita a garantia do bom emprego das verbas públicas e vai ao encontro dos princípios da economicidade e da eficiência, princípios estes que devem ser observados em todos os atos de gestão.

1.9 Aspectos formais da fiscalização de contratos

Os aspectos formais na atividade de fiscalização de contratos, consiste, basicamente, na conformidade documental a qual o contratado está obrigado a manter e apresentar durante a execução da avença.

Quanto a este aspecto levanto a tese de que há duas categorias, aspecto formal qualitativo e aspecto formal quantitativo, em suma, o aspecto formal qualitativo é a aplicação de procedimentos validadores de que os documentos apresentados pela contratada são validos e verdadeiros, já quanto ao aspecto formal quantitativo consiste na conformidade do quantitativo de certidões e/ou documentos a contratada deve apresentar periodicamente conforme previsão em edital.¹⁴

Como exemplos de procedimentos de fiscalização de natureza formal, podemos citar¹⁵:

a) conferência dos documentos exigidos para liquidação da despesa;

¹⁴ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

¹⁵ Idem.

b) análise formal da validade do documento fiscal, dados do contratante e dados do contratado;

c) análise da compatibilidade do objeto faturado nos documentos fiscais com as informações do contrato e do relatório de medição como exemplos a descrição do objeto, preços unitários, preço total e quantidade faturada;

d) conferência das condições de habilitação da contratada como exemplo regularidade jurídica, fiscal e trabalhista;

e) verificação do cumprimento formal de obrigações sanitárias e ambientais;

A conformidade realizada pelo fiscal de contratos, através dessas formalidades procedimentais, garante uma margem de segurança jurídica e administrativa ao acompanhamento contratual, colaborando assim para o desenvolvimento de sua tarefa ao longo da execução do objeto e proporcionando a Administração Pública atingir a finalidade proposta inicialmente com a aquisição do objeto do contrato.

1.10 Aspectos materiais da fiscalização de contratos

O fiscal, segundo o art. 67 da Lei 8.666/93, deve fazer o acompanhamento no local onde o contrato está sendo executado, e também deve conhecer detalhadamente as condições pactuadas no contrato, dirimindo antecipadamente quaisquer dúvidas que possam surgir.

Neste sentido, o aspecto material da fiscalização de contratos consiste na efetividade e materialidade da consecução do contrato, em outras palavras, é fazer com que o contrato seja fielmente cumprido.

Para tanto, o fiscal de contratos deverá estar preparado para realizar as seguintes atividades¹⁶:

a) acompanhamento da execução dos serviços e obras, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, e se as quantidades desses insumos são suficientes para que seja mantida a qualidade do serviço ou da obra;

¹⁶ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

b) solicitação, quando for o caso, que os serviços e obras sejam refeitos no caso de apresentarem inadequações;

c) sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;

d) anotar as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, e quais foram suas determinações para a regularização das faltas ou defeitos observados;

e) receber os bens adquiridos e promover a conferência com as especificações e condições constantes do contrato e da nota fiscal;

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

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

CAPITULO 2

O AGENTE ADMINISTRATIVO COMO FISCAL DE CONTRATO

2.1 Do agente administrativo

Em um primeiro momento devem-se esclarecer quem seriam estes agentes administrativos dentro da administração pública. E neste caso, necessário se faz mencionar o entendimento do ilustre professor Hely Lopes Meirelles¹⁷ que preconiza, “*in verbis*”:

“Agente administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho.”

Sendo assim, são agentes administrativos todos aqueles que se encontram vinculados ao Estado por meio de relações profissionais, sujeitando-se à hierarquia funcional e ao regime jurídico inerente ao cargo, ao emprego ou à função pública que exercem.

Os agentes administrativos constituem a massa majoritária de prestadores de serviços da Administração Pública e são divididos em três subgrupos: Servidores Públicos (estatutários), Empregados Públicos, Servidores Temporários.

2.2 Servidor Público Estatutário

Quanto aos servidores públicos estatutários, pode-se encontrar mais uma subdivisão, que seriam: servidores ocupantes de cargos públicos efetivos e servidores ocupantes de cargos em comissão¹⁸.

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Ed Forum, 2001 p.74.

¹⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.621.

O que se deve entender é que independente de o servidor ser efetivo ou comissionado, ambos estarão sujeito ao regime de trabalho estatutário, o qual se caracteriza pela submissão às disposições do Estado, aceitas por ocasião da investidura no cargo.

No caso dos comissionados, vale ressaltar que os mesmos estão dispostos a uma situação peculiar, pois para estes há a inaplicabilidade de algumas regras, entre estas, a estabilidade no cargo.

2.3 Empregados Públicos¹⁹

“Empregado Público” é uma expressão utilizada para designar o indivíduo ocupante de emprego público (e não cargo) na Administração Pública. Cabe salientar ainda que os empregados públicos estão sujeitos ao regime da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

Por conclusão lógica, estes não possuem alguns privilégios que os estatutários possuem como a estabilidade, mas a nomeação ao emprego público deve ser feita mediante prévio concurso público.

2.4 Servidores Temporários²⁰

Os servidores temporários são contratados pela Administração Pública a fim de exercerem funções temporárias para atender necessidade de excepcional interesse público.

Logo, o servidor temporário não ocupa cargo ou emprego público, mas exerce uma função pública.

Cabe salientar que a contratação temporária só pode ser efetuada com previsão legal, conforme se depreende do alcance do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal²¹ (CF):

¹⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.617.

²⁰ Idem, p. 620

²¹BRASIL. **Constituição Federal**, de 10 de outubro de 1988.

“Art. 37(...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público;”

Complementando tal normativo subscrito observemos agora a dicção do artigo 2º da Lei 8.745/93²²:

“Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública; (Redação dada pela Lei nº 12.314, de 2010)

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; (Redação dada pela Lei nº 9.849, de 1999).

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades: (Redação dada pela Lei nº 9.849, de 1999).”

2.5 Do executor da fiscalização dos contratos administrativos

Percebe-se que o conceito de “agente administrativo” é amplo, e dividi-se em três categorias, mas a questão que a ser respondida agora é: Todo agente administrativo pode ser fiscal de contratos?

Para isso, importante se faz a análise do que se depreende do comando inserto no artigo 67 da Lei 8.666/93²³:

“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.” (*Gf nosso*)

²²BRASIL. Lei n. 8.745, de 09 de dezembro de 1993.

²³BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em análise à letra da lei, pode-se chegar a uma equivocada conclusão de que a fiscalização dos contratos realizados pela Administração poderia ser exercida por qualquer um que se enquadre como agente administrativo.

Mas cabe salientar que dentre as divisões existentes, que se depreende do conceito de agente administrativo, citadas alhures, entendemos que a fiscalização de contratos administrativos não pode ser desempenhada por servidores temporários, uma vez que o vínculo funcional destes “servidores” é precário, contratual e transitório. Cabendo ressaltar novamente que esses servidores temporários não são investidos em cargos públicos, são contratados para desempenharem funções certas, específicas e em caráter provisório²⁴.

Ademais, essa interpretação também é compartilhada pelo TCU²⁵, que assim já se manifestou sobre o tema:

“Mantenha representante, pertencente a seus quadros próprios de pessoal, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93.” (*Gf nosso*)

Sendo assim podemos verificar que o escopo da designação, portanto, deve recair sobre um profissional que tenha vínculo com o Estado, ou seja, servidor, estável ou comissionado; ou empregado público.

2.6 Do auxílio ou assistência de terceiros na fiscalização de contratos

Durante a contratação de uma obra ou serviço que sejam considerados complexos, sabe-se que a administração pode contratar terceiros para subsidiar o fiscal de contratos com informações técnicas, senão vejamos o que nos traz o artigo 67 da lei 8.666/93²⁶:

²⁴ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

²⁵ BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão 690/2005 – TCU - Plenário.

²⁶BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

“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.” (*Gf nosso*)

Mas cabe salientar que o assistente contratado não pode substituir o fiscal de contrato em hipótese alguma, a aquele só lhe é atribuída à incumbência de subsidiar o fiscal de contratos com informações técnicas.

Sendo assim, percebe-se claramente que qualquer tipo de irregularidade que o assistente contratado verificar na execução do contrato, este deve apenas subsidiar o fiscal com estas informações e caberá ao legítimo representante da administração tomar as devidas providências para a correção na execução do contrato.

Importante saber que a contratação deste terceiro não é obrigatória, devendo à Administração avaliar se a complexidade do objeto contratado exige um auxiliar ou assistente para subsidiar o fiscal. Os trabalhos desenvolvidos pelo terceiro são assistenciais ou subsidiários, portanto não afasta a responsabilidade pela fiscalização do fiscal designado, sendo este entendimento também já apontado pelo TCU²⁷:

“O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, parece-me claro que **o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.** Apesar disso, em certos casos, esta Corte tem

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.930/2006 – TCU - Plenário.

exigido a contratação de supervisora quando a fiscalização reconhecidamente não dispuser de condições para, com seus próprios meios, desincumbir-se adequadamente de suas tarefas, seja pelo porte ou complexidade do empreendimento, seja pelo quadro de carência de recursos humanos e materiais que, não raro, prevalece no setor público.” (*Gf nosso*)

Impende registrar que a contratação de terceiros deverá ser, obrigatoriamente, precedida de licitação.

2.7 Da complexidade do objeto contratado

Determinar a complexidade do objeto contratado exige do gestor público uma reflexão que em muitas das vezes o mesmo não possui tempo para realizar, e em outras o mesmo não se atenta ao fato de que, talvez, o representante que ele designou para fiscalizar o contrato não possui conhecimento técnico suficiente para assumir tal responsabilidade se comparada à complexidade do objeto contratado.

Ressalta-se ainda que a fiscalização propriamente dita, também exige do servidor capacitação para ser realizada e, assim, nomear um servidor sem experiência na função para fiscalizar um contrato que enseja maiores cuidados, mesmo que seu objeto seja algo que o servidor tenha conhecimento técnico, também pode implicar na ineficiência e, portanto, também deve ser ponto de ponderação do gestor tal assunto.

Corroboram com este entendimento apontamentos nos diversos Tribunais de Contas Estaduais e no Tribunal de contas da União²⁸, e, inclusive, podemos também encontrar em ações civis públicas o Ministério Público denunciando gestores e ex-gestores por designar servidores com baixo grau de instrução ou sem conhecimento da função de fiscalização para serem fiscais de contratos dos quais os mesmos não teriam competência técnica de acompanhar.

“O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições

²⁸ BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão n.º 839/2011- TCU - Plenário

apropriadas para o desempenho de suas atribuições”

Portanto, podemos concluir que determinar o grau de complexidade do objeto contratado se reveste de subjetividade, mas se o gestor se atentar a alguns detalhes poderá assim ter uma fiscalização mais efetiva e inclusive designar um servidor com capacidade técnica compatível com a complexidade do objeto contratado, detalhes estes como²⁹:

a) Não designar servidor recém ingresso no serviço público como fiscal de contrato que ensejam a contratação de um assistente, aqui a recomendação é a de que este servidor “calouro” possa adquirir experiência e confiança exercendo a fiscalização de contratos cujos objetos sejam simples recebimento de materiais ou então serviços rotineiros;

b) Designar servidores com formação e escolaridade compatível com as habilidades que este terá de utilizar para fiscalizar o contrato, um exemplo disso é a designação de um servidor formado em tecnologia da informação para acompanhar a execução de um contrato de locação de software, ou mesmo, designar um servidor que possua uma formação técnica em informática para que este possa receber os computadores recém adquiridos da repartição;

c) Contratos de serviços de engenharia normalmente são os mais complexos para se fiscalizar, pois exige que o fiscal possua conhecimentos técnicos que só podem ser adquiridos com formação universitária específica, portanto, sempre que o gestor for realizar uma obra, e não possuir em seu quadro de servidores engenheiro ou arquiteto, recomendo que designe sempre um outro servidor de nível superior como fiscal de contrato e assim, também realize a contratação de um terceiro para assisti-lo.

Por fim, o gestor deve estar sempre preocupado com a capacitação técnica de seus servidores, portanto deve instituir nos programas de capacitação para que inclua o tema fiscalização de contratos na capacitação de todos os seus servidores de forma cíclica e anual.

²⁹ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

Concluindo, verificamos que a tarefa de fiscalizar contratos é árdua e se soma às outras atividades, razão de o servidor, ao ser nomeado, ter o conhecimento de suas responsabilidades e de como deve, efetivamente, desempenhar a missão.

2.8 Da responsabilização do fiscal de contratos³⁰

Durante a fiscalização de contratos, o fiscal poderá responder de acordo com seus atos praticados, sejam eles omissivos ou comissivos. Essas omissões ou atos poderão ser responsabilizados nas esferas civil, administrativa e criminal. (José Afonso)

Ressalta-se que estas instâncias são independentes entre si, ou seja, Isso significa que determinada infração legal pode produzir responsabilização apenas na esfera administrativa, ou, ainda, cumular-se com outras responsabilizações civis e/ou penais.

Aponta-se ainda que como se trata de fiscalização de contratos administrativos, na qual é um servidor que exerce tal função, a Lei 8.666/93³¹, em seu artigo 82, traz a seguinte previsão expressa:

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Tratar-se-á agora acerca de cada uma dessas esferas de responsabilização trazendo ainda a responsabilização pelos tribunais de contas e lei de improbidade administrativa.

2.9 Responsabilização Administrativa

Quando o servidor pratica um ato ilícito administrativo, este responderá administrativamente, ou seja, busca-se aqui repreender o mau comportamento funcional do servidor no desempenho de suas funções e/ou atribuições.

³⁰ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

³¹BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

Quanto a este tema o professor José dos Santos Carvalho Filho³² assevera:

Quando o servidor pratica um ilícito administrativo, a ele é atribuída responsabilidade administrativa. O ilícito pode verificar-se por conduta comissiva ou omissiva e os fatos que o configuram são os previstos na legislação estatutária.

A responsabilidade administrativa deve ser apurada em processo administrativo, assegurando-se ao servidor o direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como a maior margem probatória, a fim de possibilitar mais eficientemente a apuração do ilícito. Constatada a prática do ilícito, a responsabilidade importa a aplicação da adequada sanção administrativa.

Analisando as lições do supracitado doutrinador concluímos que para o servidor ser responsabilizado na esfera administrativa deve o seu ato, seja comissivo ou omissivo, estar tipificado no regime estatutário ao qual pertence o servidor e ser apurado através de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) garantindo o contraditório e ampla defesa.

As responsabilidades e sanções administrativas normalmente estão elencadas nos estatutos dos servidores públicos de cada ente federado. A título de exemplo, citamos a Lei Federal 8.112/90³³, Estatuto dos Servidores Públicos da União:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

(...)

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

³²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.195.

³³BRASIL. **Lei n. 8.112**, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

(...)

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

Importante salientar que a grande maioria dos entes federados, senão todos, reproduzem integralmente ou com poucas variações os dispositivos legais acima colacionados.

Quanto à punição nesta esfera de responsabilização percebemos que não há uma ligação entre a conduta praticada e a pena cominada como verificamos na esfera penal. Portanto, a aplicação das sanções administrativas contra servidores deve estar atrelada ao princípio da adequação punitiva.

Logo, na aplicação das sanções administrativas, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

2.10 Responsabilização Civil

A responsabilização civil decorrerá de eventual dano ao erário, ou seja, poderá o agente público ser acionado judicialmente para indenizar o Estado por prejuízos por ele causados, seja por dolo ou culpa, sendo que esta última abarca as hipóteses de imperícia, imprudência e negligência.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento do ilustre José dos Santos Carvalho Filho³⁴ que preconiza, “*in verbis*”:

“Responsabilidade civil é a imputação, ao servidor público, da obrigação de reparar o dano que tenha causado à Administração ou a terceiro, em decorrência de conduta culposa ou dolosa, de caráter comissivo ou omissivo. Trata-se, como se pode observar, de responsabilidade subjetiva ou com culpa.

Para imputar-se a responsabilidade civil ao servidor é preciso que haja a comprovação do dano causado, seja lesada a Administração, seja o terceiro. Sem o dano inexistente responsabilização. Cumpre também que haja a comprovação de que o servidor agiu com culpa civil, isto é, por meio de comportamento doloso ou culposos em sentido estrito.”

Dessa forma, o fiscal de contratos administrativos deve ser proativo, diligente e preventivo no desempenho dessa função, no entanto poderá ser responsabilizado civilmente diante de eventual dano ocorrido na execução contratual, se este dano decorrer de dolo ou culpa ao, por exemplo, atestar o cumprimento de determinado objeto contratual sem que este tenha sido efetivamente executado, ou, mesmo que executado, tenha ocorrido em qualidade ou quantidades inferiores às constantes do contrato.³⁵

2.11 Responsabilização Penal

A responsabilidade penal do fiscal de contratos não se limita apenas aos crimes previstos na Seção III do Capítulo IV da Lei 8.666/93, mas também aos crimes próprios do servidor público, tipificados no Código Penal brasileiro – CP (Decreto–Lei nº 2.848/1940).

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.800.

³⁵ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento do eminente José dos Santos Carvalho Filho³⁶ que assevera, “*ipsis litteris*”:

“A responsabilidade penal do servidor é a que decorre de conduta que a lei penal tipifica como infração penal.

A matéria da responsabilidade penal é típica das áreas do Direito Penal e Processual penal e exige que a solução final do litígio seja definida pelo Poder Judiciário.”

Observa-se que a responsabilização penal independe de dano ao erário, basta que o ato esteja tipificado em lei como crime, até porque quando falamos de danos ao erário estaremos nos referindo à responsabilização civil para a reparação do mesmo.

Para concluir este tópico lembro que quando houver absolvição criminal por negativa da autoria ou do fato, e somente nesses casos, a eventual responsabilidade administrativa e civil será afastada. Ou seja, esse resultado no âmbito penal impede a responsabilização administrativa e civil do agente.

2.12 Responsabilização pelos Tribunais de Contas

A responsabilização perante os Tribunais de Contas decorre do modelo constitucional³⁷ adotado no Brasil, *in verbis*:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

³⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014 p.801.

³⁷BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”

Assim, os agentes públicos serão responsabilizados por atos e/ou omissões, e serão sancionados pelos Tribunais de Contas.

Desta forma, na qualidade de servidor público que desempenha atividades, inclusive de fiscalização de contratos, podem, por ação ou omissão, causar danos ao erário, e assim poderá ser responsabilizado pelo Tribunal de Contas.

Percebe-se ainda que as sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa e civil. Pode-se aplicar uma sanção de destituição de cargo, natureza administrativa, ou mesmo a reparação de danos ao erário, natureza civil³⁸.

2.13 Improbidade Administrativa

A esfera de responsabilização por improbidade administrativa não se confunde com as esferas de responsabilização administrativa e civil, pois aquela é independente destas.

Logo, o agente público que, seja por atos comissivos ou omissivos, incorrer em enriquecimento ilícito, danos ao erário e/ou atentem contra os princípios da Administração Pública irá responder por improbidade administrativa independentemente das esferas civil, administrativa e penal.

³⁸ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

Consoante a dicção dos artigos 9º, 10, 11 da Lei de improbidade administrativa³⁹ (Lei 8.429 de 02 de junho de 1992), temos o seguinte:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando **enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que **causa lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta **contra os princípios da administração** pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:” *(Grifo nosso)*

Desta forma, se o servidor público designado fiscal de contratos administrativos incorrer em alguma das condutas elencadas nos dispositivos legais mencionados, poderá responder judicialmente a uma Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, que poderá ser proposta pelo Ministério Público.

Como alguns atos de improbidade administrativa podem corresponder a infrações administrativas ou a crimes ou contravenções penais o servidor responderá as demais instâncias cumulativamente.

³⁹BRASIL. **Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992.

CAPÍTULO 3

DAS FASES DO PROCESSO DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Recapitulando o exposto até o presente momento pode-se perceber a importância da fiscalização de contratos, cujo objetivo é assegurar à Administração Pública e à sociedade uma razoável segurança de que o objeto contratado será executado segundo as especificações e condições expostas na licitação e no contrato dela decorrente⁴⁰.

Ou seja, é através da fiscalização de contratos que poderemos saber se o interesse público buscado no processo licitatório foi realmente alcançado.

Logo a importância desta é tanta que não basta que o agente público seja capacitado para fiscalizar o contrato, este deve também executar tal tarefa com um planejamento.

Para tanto o fiscal designado deverá⁴¹:

- a) Além de conhecer o objeto do contrato, este deverá estudar o contrato firmado entre as partes;
- b) Definir que tipo de atitudes irá formalizar para ensejar a fiscalização;
- c) Realizar uma reunião inicial com a parte contratada;

3.1 Do conhecimento do objeto e do contrato

Primeiramente o fiscal de contrato deve se atentar aos aspectos legais descritos no art. 55 da Lei 8.666/93⁴²:

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

⁴⁰ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

⁴¹ Idem.

⁴²BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

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 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”.

Para o professor Marçal Justen Filho “são obrigatórias as cláusulas correspondentes aos incisos I, II, III, IV e VII. As demais ou são dispensáveis ou são facultativas”. (Justen Filho, 2016, pag. 1098)

Reforço também que para uma boa fiscalização não basta conhecer os aspectos legais citados alhures, pois estes são apenas a base para que o fiscal

possa começar a planejar sua fiscalização, portanto é importante que o servidor designado para a fiscalização contratual tenha acesso e estude os seguintes documentos⁴³:

- a) O instrumento contratual e seus eventuais termos aditivos;
- b) O projeto básico ou termo de referência que descreve detalhadamente o produto ou serviço contratado;
- c) Os requisitos de habilitação da licitação constantes do edital do certame;
- d) As proposta de preços da contratada com descrição do material a ser empregado na execução do contrato;
- e) A relação e declaração de disponibilidade de instalações, equipamentos e pessoal especializado apresentado pela contratada durante a licitação.

Somente após este estudo preliminar que o servidor terá as condições necessárias para realizar um plano de fiscalização adequado.

3.2 Dos modelos de fiscalização

Sabemos que existem uma infinidade de produtos e serviços que são adquiridos ao longo do ano pela administração pública, e portanto o fiscal de contrato deve saber planejar suas ações de acordo com a característica peculiar do objeto contratual que ficou em sua responsabilidade.

Em regra devemos sintetizar os modelos em quatro modalidades específicas:

- a) Objeto contratual que sejam produtos de pronta entrega;
- b) Objeto contratual que sejam serviços comuns;
- c) Objeto contratual que sejam serviços terceirizados;
- d) Objeto contratual que sejam obras e serviços de engenharia;

⁴³ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

Normalmente os contratos cujo objeto sejam bens comuns, aqueles se exaurem com a simples entrega desses bens a administração que normalmente faz seu recebimento e estoque em um almoxarifado.

Aqui caberá ao fiscal deste contrato fazer um simples relatório de exame de material, confirmando que o bem entregue é o mesmo que foi ofertado no contrato. Recomendo que neste tipo de fiscalização o agente público designado faça um relatório dos produtos recebidos onde ele especificará as condições de cada produto, confirmando também se o que foi entregue realmente é o que foi ofertado pela empresa contratada na licitação e se este produto também atende as especificações do edital, anexando ao final deste relatório fotos dos produtos entregues.

Mais complexos são os contratos que possuem como objeto serviços comuns, pois estes necessitam do fiscal de contrato um pouco de conhecimento técnico para atestar a efetiva prestação do serviço contratado.

Ressalto aqui que não basta fiscal de contrato verificar se o prestador de serviços simplesmente executou o serviço conforme especificado em edital, mas deve se atentar a efetividade do serviço, se o fim almejado com a prestação daquele serviço foi alcançado.

Como exemplo, trago o serviço de manutenção de um ar condicionado. Digamos que a administração contratou uma empresa para a troca de uma peça de um ar condicionado que não está funcionando devidamente, e após a exata troca daquela peça feita pela empresa contratada o ar condicionado continua não funcionando. Neste exemplo, a prestação do serviço foi realizada? Sim. Mas foi efetiva? Com certeza que não.

Nestes casos, caberá ao fiscal de contratos colocar todas estas informações em relatório e também buscar saber a necessidade de um possível aditivo para que assim aquele contrato cumpra com a sua finalidade que seria no nosso exemplo o ar condicionado funcionando corretamente.

Agora com relação aos serviços terceirizados estaremos diante de uma situação totalmente diferente dos exemplos citados anteriormente.

Apesar de serem serviços considerados comuns, os coloco em uma situação a parte, pois além de verificar o cumprimento do objeto contratual e sua efetividade, o fiscal deve contrato também observará nestes casos:

- a) Verificar se o número de terceirizados em atividade coincide com o previsto no contrato;
- b) Acompanhar a execução dos serviços, tendo como base os direcionamentos registrados no contrato;
- c) Acompanhar o cumprimento das especificações técnicas dos materiais a serem utilizados nas atividades e zelar pela qualidade dos serviços prestados;
- d) Verificar o fornecimento, pela contratada, e a utilização, pelos empregados, dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs);
- e) Verificar paralisação da execução ou cometimento de faltas dos empregados terceirizados;
- f) Exigir da empresa, a Nota Fiscal de Serviço e comprovantes de pagamento dos salários, vales-transportes dos empregados, INSS, FGTS, documentos comprobatórios de regularidade fiscal previstos no contrato, e conferir se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas.

Por fim, as obras e serviços de engenharia se diferenciam das fiscalizações anteriormente citadas, pois estas só podem ser realizadas por profissionais habilitados para tal, ou com a contratação de terceiros para subsidiar o fiscal de contrato com informações técnicas.

Isso ocorre, pois há a necessidade de conhecimento técnico em engenharia para saber se o serviço descrito no projeto básico e executivo foi realmente feito conforme se determinam as normas de engenharia.

Superado estas primeiras fases do planejamento para a fiscalização contratual, iremos agora para a última destas fases.

3.3 Da reunião com as partes interessadas⁴⁴

No intuito de poder dirimir possíveis falhas na execução do objeto contratual deve o fiscal de contrato exigir da contratada a indicação de um preposto e assim promover uma reunião com este.

A finalidade desta reunião é dirimir dúvidas a respeito dos serviços a serem executados ou mesmo do bem a ser recebido, uma vez que pode haver dúvida quanto à interpretação da administração e da empresa contratada e também definir procedimentos necessários que possam agilizar a correção de qualquer problema que venha a ser apontado pelo fiscal de contrato.

Ressalto que este representante da empresa contratada deverá entregar documento que comprove que este é o legítimo representante daquela.

Ainda sobre essas reuniões, cabe ao fiscal de contrato não se limitar apenas à fase inicial da execução contratual, mas sim estabelecer reuniões periódicas, de modo a garantir a qualidade da execução e o domínio dos resultados e processos desenvolvidos por parte do corpo técnico do órgão contratante.

Quanto à comunicação junto à contratada, esta deverá ser formalizada por escrito e ressaltando que eventuais falhas na fiscalização não a eximem de responsabilização conforme se depreende do art. 70 da Lei nº 8.666/93⁴⁵:

“Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes da sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.”

O particular responde civilmente pelos danos que acarretar à administração ou a terceiros, logo, o fato da Administração fiscalizar a execução do contrato não elimina e nem reduz a responsabilidade civil do particular.

⁴⁴ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas. 2015.

⁴⁵BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

3.4 Dos Relatórios do fiscal de contrato

Quanto a este assunto vejamos sua previsão legal⁴⁶:

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. (Grifo nosso)

Deve o fiscal de contratos manter um registro de ocorrências, seja em um livro próprio ou em relatórios periódicos, que conterà as determinações de adoção de providências para correção de eventuais faltas cometidas durante a execução do contrato e, por consequência, as providências tomadas pela contratada posteriormente a determinação supracitada.

Este registro de ocorrência possui uma importância muito grande no processo de fiscalização de contratos e de aplicação de eventuais sanções ao contratado, tendo em vista que é por meio dele que se evidenciam as diversas falhas e irregularidades cometidas pelo contratado.

Dependendo precariedade da execução do contrato relatada pelo fiscal de contratos, pode a administração rescindi-lo, quanto a este tema o Professor Marçal Justen Filho⁴⁷ entende:

A hipótese de rescisão se configura quando, na execução de sua prestação, o contratado deixar de cumprir as determinações cabíveis, de modo contínuo. A conjugação dos atos dá outro relevo à conduta do particular. Revela ausência de confiabilidade e permite configurá-lo como um potencial causador de prejuízos a Administração e a terceiros.

⁴⁶BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

⁴⁷JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2016 p.1294

Importante saber que é somente por estes relatórios que a administração toma conhecimento das irregularidades contratuais e assim poderá exigir da contratada eficiência na prestação de seus serviços.

Quanto à estrutura do relatório, recomendo que este possua as seguintes partes⁴⁸:

- a) Introdução – parte introdutória que constará as informações básicas do contrato como seu objeto, valor, vigência, parcela contratual, número do contrato, número da licitação que deu origem ao contrato, nome da empresa contratada, existência de aditivos, etc.
- b) Desenvolvimento – aqui será exposto sobre a forma em que se deu a execução do contrato no período específico em que foi fiscalizado, descrevendo todo bem recebido ou serviço prestado e, ainda deve expor se houve alguma irregularidade e quais foram as medidas tomadas pela empresa para sanar tais irregularidades.
- c) Conclusão - parte final do relatório, que deve conter as sugestões de encaminhamentos para apuração da responsabilidade da empresa pelas irregularidades cometidas que não foram corrigidas ou que acarretaram em danos para a administração.

3.5 Sanções Administrativas aplicadas às empresas

Os artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/93⁴⁹ estabelecem as sanções administrativas passíveis de serem aplicadas quando da inexecução do contrato, senão vejamos:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o

⁴⁸ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

⁴⁹BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a

reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Ressalto que essas penalidades devem estar definidas no edital da licitação e no contrato administrativo. Na aplicação destas sanções deve o gestor agir dentro da razoabilidade conforme se depreende do inciso VI do art. 2º da lei 9784/99⁵⁰:

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

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

(...)

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

Logo, podemos conceituar as sanções administrativas da seguinte forma⁵¹:

- a) Advertência – é a pena mais branda, ou seja, trata-se de um aviso formal, um alerta refletindo para uma censura moral e indicando que tal conduta não deve acontecer novamente.
- b) Multa – é uma sanção pecuniária. Podendo ser de natureza moratória ou compensatória. No entanto, os valores das multas devem ser explícitos nas avenças. Cabe ressaltar ainda que a multa pode ser aplicada em conjunto com as demais sanções administrativas.
- c) Suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração - A sanção é o impedimento de contratar com a Administração cujo interstício é limitado a 2 (dois) anos e produz efeitos apenas em relação ao órgão sancionador e não sob toda a Administração Pública em geral.
- d) Declaração de inidoneidade – É a pena mais severa. A contratada fica impedida de participar em procedimentos licitatórios e contratos de toda a Administração

⁵⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999.

⁵¹ Fenili, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Niterói: Ed Impetus, 2016 p.134.

Pública (federal, estadual, distrital e municipal). Importa em dolo da empresa contratada. Há que estar devidamente comprovado que praticou qualquer irregularidade ou ilegalidade na licitação ou na execução do contrato.

Desta feita, as sanções serão aplicadas após a realização de um processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa da empresa acusada de praticar irregularidades.

Portanto, o bom acompanhamento da execução contratual pelo fiscal de contratos com toda a certeza servirá de base para fundamentar uma possível sanção administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar uma boa gestão e uma fiscalização contratual contundente não está ligado apenas a um dever da Administração Pública, ou seja, se tais condutas estão em conformidade com a lei e os regulamentos pertinentes.

Uma fiscalização de contratos condizente alinhado com os objetivos sociais e aspectos morais envolvem também as dimensões de **eficiência, eficácia e efetividade**, ou seja, implica dizer que aqueles contratos estão produzindo os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados.

Os contratos administrativos celebrados pela Administração Pública para a realização de obras, para a aquisição de bens ou para a prestação de serviços constituem um ponto bastante sensível. Não rara tem sido a frequência em que temos nos deparado com escândalos veiculados por toda a mídia a respeito dos processos de licitação e dos termos contratuais, a exemplo de obras públicas superfaturadas e inacabadas, compras de bens inadequados e com sobrepreço e envolvimento de agentes públicos e políticos.

Tais escândalos tem tornado a Administração Pública cada vez mais distante de cumprir com seus objetivos sociais uma vez que os recursos escassos são desviados para fins particulares e principalmente o financiamento de campanhas eleitorais.

Logo, cabe aos representantes da Administração Pública na figura do fiscal de contratos buscarem uma virada neste jogo onde o particular tem seus interesses acatados enquanto o coletivo é deixado às mazelas da sorte.

Portanto a correta fiscalização de um contrato administrativo pressupõe que estejam garantidas a entrega do bem ou a prestação do serviço dentro das especificações, quantidades e qualidade descritas no contrato, fazendo com que um dos objetivos da licitação, que é a obtenção da proposta mais vantajosa, seja

concretizado na execução do contrato e com isso a eficiência, eficácia e efetividade do serviço público sejam enfim alcançadas.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso realizado em: 10/01/2017.

BRASIL. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm Acesso em: 21/02/2017.

BRASIL. **Lei n. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm Acesso em: 21/02/2017

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. **Lei n. 8.745**, de 09 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm Acesso em: 21/02/2017

BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm Acesso em: 20/05/2017

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo/> Acesso em: 21/02/2017

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Atlas, 2014.

ESTADO DE MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado**. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/consulta_es Acesso em: 21/02/2017

Fenili, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Niterói: Ed Impetus, 2016 p.134.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Ed Forum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2016.

Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Ed Forum, 2001.