



Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

www.domingosmartins.es.gov.br – gabinete@domingosmartins.es.gov.br

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO	Nº 005/2021
---	--------------------

Entidades envolvidas: Todas as Secretarias Municipais	Data: 14/01/2021
---	----------------------------

Finalidade: Manifestação sobre a regular fiscalização dos contratos administrativos para prestação de serviços e fornecimento de bens.
--

Origem: Necessidade de orientar e disciplinar os procedimentos de fiscalização de contratos administrativos no âmbito municipal.
--

Tendo em vista as competências do Controle Interno, previstas no Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Decreto Normativo nº 2759/2015, Capítulo III, Seção I, tópico 12.12, cabe a equipe de auditoria: “Emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.” emitimos a recomendação a seguir:

Considerando a Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;

Considerando a Instrução Normativa SCI nº 007/2017, que dispõe sobre a Fiscalização de Contratos Administrativos no âmbito municipal;

Recomendamos o ponderamento nas indicações para a Fiscalização dos Contratos firmados, bem como o cumprimento da execução adequada desta atividade no âmbito de cada Secretaria, e tendo em vista a relevância do tema “**Fiscalização de Contratos**”, e o início do exercício de 2021, gostaríamos de reforçar as orientações contidas na Instrução Normativa SCI nº 007/2017, em vigor no âmbito municipal.

Este tema possui embasamento no art. 67 da Lei Federal nº 8.666/1993, conforme abordado a seguir:

“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 anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 05/2021

A respeito da fiscalização do contrato, Marçal Justen Filho leciona que:

“O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade de outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.”

Existem inúmeras jurisprudências que esclarecem e orientam as condutas da Administração Pública frente atuação dos fiscais desde sua nomeação pelo Gestor dos contratos até o efetivo ateste da execução adequada do objeto. Afinal, é dever da Administração acompanhar e fiscalizar os contratos firmados, para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, conforme dispositivo supracitado. Esta função deverá ser desempenhada por representante formalmente designado pela Administração e de preferência do setor que solicitou o objeto.

Logo abaixo, seguem os pontos referentes a fiscalização de contratos que carecem de atenção pelas Secretarias Municipais, decorrentes da Instrução Normativa SCI nº 007/2017 e de inspeções realizadas:

✓ INDICAÇÃO DO FISCAL

É fundamental que a **Secretaria designe pessoalmente**, em cláusulas específicas, no Termo de Referência, no Edital e no Contrato, quando houver, **o servidor responsável pela Fiscalização do objeto** a ser contratado, e que esta indicação fundamente posteriormente a elaboração do Termo de Nomeação do Fiscal. É de extrema importância que **o Fiscal seja um servidor capacitado**, isto é, que possua conhecimento técnico do objeto pretendido, **ainda que esteja lotado em Secretaria diversa da responsável pelo objeto**.

Além disso, **não se deve promover indicações genéricas, para órgãos ou cargos, mas sim, especificamente para o servidor**, devidamente identificado, que será responsável pela fiscalização e acompanhamento do objeto.

O próprio TCE-ES, no Acórdão TC-984/2016-Primeira Câmara, TC 6324/2010, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 05/12/2012, repudia a celebração de contrato administrativo com indicação do fiscal do contrato de forma genérica. Sobre o tema, o relator afirmou que a designação do fiscal do contrato “é obrigatória por parte da Administração Pública e deve ser realizada de maneira formal, designando servidor específico, não sendo suficiente a designação genérica para determinado cargo ou posição administrativa”. E asseverou que “a escolha do fiscal de contrato deve ocorrer de forma específica para cada contrato a ser fiscalizado, com as características próprias do contrato, como o número, prazo, objeto, empresa contratada entre outras”. Por fim, concluiu que a “designação de fiscal de contrato que é realizada de forma genérica, sem especificação das atribuições, sem identificação do contrato a ser fiscalizado, sem a mensuração de que o servidor designado possui capacidade técnica e conhecimento do objeto contratado para exercer importante atribuição, não supre a exigência do artigo 67, da Lei nº 8.666/93”.

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 05/2021

✓ SECRETÁRIO MUNICIPAL COMO FISCAL DO CONTRATO

Conforme exposto no § 6º do art. 22 da IN SCI nº 007/2017:

*“Art. 22, § 6º Os Secretários municipais somente poderão atestar os Documentos Fiscais dos serviços prestados ou dos bens adquiridos, na ausência justificada do Fiscal e na impossibilidade de outros servidores assumirem tal responsabilidade. Nos demais casos, o Secretário atestará apenas a **nota de liquidação.**”*

Ante ao exposto observa-se que os Secretários não estão impedidos de atuarem como Fiscal dos Contratos, no entanto, devido ao extenso rol de atribuições inerentes ao cargo, **orienta-se que os mesmos não sejam designados para mais esta função**; apenas quando obstáculos reais restringirem a designação dos demais servidores, tal como o quadro reduzido de funcionários do setor. Recomenda-se esta postura para que se preserve o princípio da segregação de função.

✓ ASSINATURA DO TERMO DE NOMEAÇÃO DO FISCAL

Observa-se com frequência que os Termos de Nomeação de Fiscal, advindos de contratações sem geração de Contrato apenas com Emissão de Ordem de Compras, são encaminhados pelo Setor de Compras para a Secretaria demandante, **porém a assinatura de ciência do Servidor que deverá atuar como Fiscal, não é tomada de imediato**. Dessa forma, apenas no pagamento da prestação do serviço ou recebimento do bem, de única parcela, que os setores de Contabilidade e Tesouraria observam a ausência da assinatura, e a tramitação é interrompida. **É de extrema importância que a assinatura do servidor aceitando a nomeação seja colhida logo após o retorno do processo à Secretaria advindo da Gerência de Compras**, para dar continuidade a tramitação adequada do processo.

✓ ATESTE DA NOTA FISCAL

O Ateste da Nota Fiscal, certificando a realização do serviço ou fornecimento do bem, **deverá ser realizado pelo fiscal, formalmente designado no Termo de Nomeação**, com carimbo próprio, conforme modelo abaixo relacionado:

ATESTO QUE AS MERCADORIAS
RELACIONADAS NESTA NOTA FISCAL FORAM
RECEBIDAS E CONFEREM COM O
SOLICITADO.
DATA: ___/___/___
ASSINATURA: _____
MATRÍCULA DO FUNCIONÁRIO: _____

ATESTO QUE OS SERVIÇOS FORAM EXECUTADOS.
DATA: ___/___/___
ASSINATURA: _____
MATRÍCULA DO FUNCIONÁRIO: _____

No caso de ausência do Fiscal, no período de recebimento do material ou realização do serviço, como, por exemplo, no período de férias, a verificação dos mesmos deve ser realizada por outro servidor do setor apto para tal, designado pelo Secretário **com a devida justificativa descrita no Relatório do Fiscal**, anexado ao processo.

Corroborando com a exposição acima, tem-se um Acórdão do TCU nº 3947/2009 – 1ª Câmara:

“O atesto da realização de serviços é fase importante da ordenação de despesa, na qual é efetuada a liquidação da despesa, significando para a Administração que o serviço encontra-se efetivamente realizado e em condições de ser pago.”

✓ **ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DO FISCAL**

O “Relatório do Fiscal” consiste em documento elaborado e anexado ao processo a cada pagamento realizado, com o intuito de ratificar a atuação do fiscal, na fiscalização e acompanhamento do objeto executado. Dessa forma, é fundamental que o fiscal o preencha com cautela e que as informações reportadas correspondam exatamente à realidade da execução, isto é, que sejam fidedignas a efetiva atuação do Fiscal.

Ressaltamos que ao dispor que o objeto foi executado de maneira satisfatória, o Fiscal se compromete com a adequada execução do objeto, de forma que problemas identificados a posteriori e não relatados, poderão ser também imputados ao Fiscal por meio de responsabilidade solidária.

*“Acórdão 593/2005 Primeira Câmara - Promova o acompanhamento e a fiscalização efetivos da execução dos contratos, **procedendo ao registro de ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento**, tendo como parâmetros os resultados previstos no contrato, conforme preceituado no art. 67 da Lei no 8.666/1993 e no art. 6º do Decreto no 2.271/1997.”*

*“Acórdão 767/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator) - **O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário.** É elemento essencial que autoriza as ações subseqüentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.”*

É fundamental que qualquer inconsistência na execução do objeto não seja apenas relatada no “Relatório do Fiscal”, mas que também sejam providenciadas as ações necessárias para a devida correção por meio de comunicação formal a empresa por meio de Notificação Preventiva, com prazo para resposta, e, nos casos da não obtenção de resolução por parte da empresa, posterior envio à Procuradoria Geral do Município para se manifestar sobre a possibilidade e viabilidade da aplicação das sanções previstas em lei.

✓ **COMPROVAÇÃO DO FORNECIMENTO/SERVIÇO**

Em inspeção realizada pela Controladoria, foi identificado que há uma falha generalizada nos processos acerca da presença de documentos que comprovem o efetivo fornecimento de materiais ou prestação de serviço realizada, além do documento fiscal (nota fiscal), até mesmo quando exigidos no Termo de Referência, o que prejudica o estágio de liquidação da despesa, conduzindo a uma deficiência processual e a inconformidade do pagamento que assim se realiza.

Conforme dispõe a Lei nº 4.320/64, Art. 63, §2º, III, a liquidação de despesa terá por base, entre outros itens, a presença de documentos comprobatórios, seja da entrega do material ou da prestação do serviço:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 05/2021

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

Ante o exposto, gostaríamos de reforçar, que cabe ao Fiscal da aquisição, anexar nos processos de pagamento, em cada liquidação, junto a Nota Fiscal e ao “Relatório do Fiscal”, documentos que **comproven a prestação dos serviços ou fornecimentos dos bens**, devendo ser analisado, caso a caso, devido as particularidades de algumas contratações, podendo ser **fotos, relatórios, planilhas, listagens, frequências, reportagens, atas, ticket’s, declarações, calendários das festividades culturais e esportivas, folders e divulgações publicitárias dos eventos**, dentre outros, devendo prevalecer que a ausência destes documentos não é uma opção para os setores administrativos responsáveis pelos processos.

Enfim, para que essas observações sejam minuciosas e eficientes, o Fiscal precisa ser orientado de como proceder suas abordagens, bem como da importância de sua efetiva atuação. Afinal, esses registros são fundamentais para atestar a adequada prestação do serviço ou fornecimento do bem, que em muitos casos na prática ocorre apenas com a assinatura da nota fiscal do serviço, pelo Secretário da área solicitante, sem manifestação expressa do fiscal da exatidão do objeto e suas decorrências.

Sobre essa questão tem-se o Acórdão do TCU nº 859/2006 Plenário que dispõe:

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

Por fim, destacamos que o cumprimento destes procedimentos será objeto de fiscalizações futuras pelo órgão de Controle Interno, portanto, contamos com a colaboração de todos para a consolidação dos mesmos.

Tal recomendação se faz necessária a fim de evitarmos transtornos futuros para a administração, em especial com a aplicação indevida de recursos financeiros.

Domingos Martins – ES, 14 de janeiro 2021

MÁRCIA D´ASSUMPTÃO

Matrícula nº 00310

Controladora Interna

FRANCIELE LUZIA HOLZ

Matrícula nº 12640

Auditora Pública Interna