

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MARCOS ANTONIO BATISTA SILVA**

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA POLÍCIA MILITAR DO  
DISTRITO FEDERAL: FRAGILIDADES E DEFICIÊNCIAS**

**Brasília – DF**

**2015**

**MARCOS ANTONIO BATISTA SILVA**

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA POLÍCIA MILITAR DO  
DISTRITO FEDERAL: FRAGILIDADES E DEFICIÊNCIAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

**Brasília – DF**

**2015**

**MARCOS ANTONIO BATISTA SILVA**

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA POLÍCIA MILITAR DO  
DISTRITO FEDERAL: FRAGILIDADES E DEFICIÊNCIAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, com  
menção \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## EPÍGRAFE

“As pessoas veem as coisas como elas são e perguntam, por quê? Eu vejo as coisas como elas poderiam ser e pergunto, por que não?”

George Bernard Shaw

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, que me iluminou para a elaboração deste trabalho, à minha esposa Maria Auxiliadora pela paciência e força necessária à conclusão de mais esta jornada e à Polícia Militar do Distrito Federal pela excelente oportunidade de crescimento profissional.

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DALF	Diretoria de Apoio Logístico e Finanças
DEJT	Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho
DOU	Diário Oficial da União
DLF	Departamento de Logística e Finanças
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISS	Imposto Sobre Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LLCA	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Min.	Ministro
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PAE	Plano Anual de Ensino
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Rel.	Relator
SIAC/SIGGo	Sistema Integrado de Administração Contábil do Sistema Integrado de Gestão Governamental
SLTI/MPOG	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
TCE/SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

## RESUMO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 67, traz a fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos, exercido por servidor legalmente designado, como obrigação da Administração Pública na execução dos contratos celebrados para obras, reformas e aquisição de bens e serviços necessários à manutenção da máquina administrativa, bem como a prestação de serviços à sociedade. Dispositivo de extrema relevância no contexto da contratação pública, visto que tem como premissa básica concretizar todo o procedimento licitatório, como também garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes contratuais, com o recebimento dos bens ou serviços adquiridos pelo setor público, nas condições e quantidades por ele especificadas no edital ou nas justificativas de dispensa e inexigibilidade de licitação, e com o atesto do documento de liquidação para que a contratada tenha direito ao devido pagamento, conforme ocorreu o certame. Contudo, percebe-se que na prática a realidade se mostra diferente. Há maior preocupação com as fases anteriores a contratação, em detrimento do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato. Entende-se que, uma vez homologado e adjudicado o objeto a licitante vencedora, tudo correrá sem maiores percalços, basta seguir o ato convocatório e o contrato. Juízo que entende-se equivocado e que motiva a indicação aleatória de servidores sem o conhecimento devido das atribuições da função de fiscal/executor de contratos administrativos. Assim, nessa ótica, este trabalho busca trazer à discussão a fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos. Qual o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o assunto. A importância do tema para o atingimento das metas pela Administração contratante. Como uma fiscalização eficiente pode ser encarada como ferramenta de gestão dos recursos públicos, e por fim uma abordagem de como é exercida na Polícia Militar do Distrito Federal, deficiências e fragilidades, bem como sugestão de melhoria.

**PALAVRAS-CHAVE:** Execução Contratual, Fiscalização, Importância, Eficiência.

## **ABSTRACT**

The Procurement Law and Administrative Contracts, in Article 67, brings the supervision and monitoring of administrative contracts, exercised by legally designated server, as an obligation of the public administration in the implementation of contracts for construction, renovations and acquisition of goods and services required for maintenance of the administrative machinery, and the provision of services to society. Extremely important device in the context of public procurement, as its basic premise realize the full bidding process, as well as ensure compliance with the obligations of the contracting parties, with the receipt of the goods or services purchased by the public sector under the conditions and quantities for it specified in the notice or the waiver justifications and waiver of bidding, and the certify the settlement document for which the contractor is entitled to the due payment, as the event occurred. However, it is noticed that in practice the reality proves different. There are more concerned with the above doing the hiring at the expense of monitoring and supervision of the contract. It is understood that, once approved and awarded the object the winning bidder, it will go without any major mishaps, just follow the summoning act and the contract. Judgment that means wrong and what motivates random indication of servers without the knowledge because the powers of the tax function / performer of public contracts. Thus, in this light, this paper seeks to bring the discussion to supervision and monitoring of public contracts. What is the understanding of the Federal Audit Court on the subject. The importance of the theme for the achievement of goals by the Contracting Authority. As an efficient monitoring can be regarded as public resources management tool, and finally as an approach is exercised at the Military Police of the Federal District, deficiencies and weaknesses and suggestions for improvement.

**KEYWORDS:** Contract Execution, Monitoring, Importance, Efficiency.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1. FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>13</b>
1.1. Posicionamento do Tribunal de Contas da União	17
<b>2. IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO E DO ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>20</b>
2.1. Em relação aos débitos previdenciários e trabalhistas	23
2.2. Na aplicação de penalidades	27
2.3. Na liquidação da despesa	29
<b>3. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO</b>	<b>32</b>
<b>4. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL</b>	<b>36</b>
4.1. Contratos versus processos administrativos	41
4.2. Pesquisa com executores	43
4.3. Resultado da pesquisa realizada	44
<b>5. PROPOSTA DE MELHORIA NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL</b>	<b>47</b>
5.1. Treinamento e capacitação	50
5.2. Atualização da norma interna	51
5.3. Propaganda institucional	52
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>57</b>
<b>APÊNDICE “A” - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS EXECUTORES DE CONTRATOS</b>	<b>63</b>
<b>APÊNDICE “B” – QUADRO RESPOSTA DOS EXECUTORES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

A fiscalização dos contratos administrativos é de suma importância no processo de planejamento e gestão dos recursos públicos. Assim, deve ser encarada como um fator primordial para o atingimento das metas traçadas, em determinado período, visando o atendimento do interesse público. É fruto do processo de contratação de terceiros para fornecimento de bens e serviços necessários ao desempenho de funções típicas e atípicas da Administração Pública, que tem, em servidor legalmente designado, a função de torná-la não apenas eficaz, mas eficiente, visto estar diante do trato com a coisa pública.

Atividade que tem sua origem coincidente com a obrigatoriedade de licitar, criada pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), art. 67, onde se prevê que para todo e qualquer contrato entre particulares e a Administração Pública - entendido como contrato não apenas a existência de instrumento formal, escrito, mas qualquer relação em que haja obrigações recíprocas entre um particular e a Administração Pública - deverá a execução ser acompanhada por servidor legalmente designado.

No Distrito Federal o art. 67 da Lei nº 8.666/93, esta regulamentado pelo Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, art. 41, com a nomenclatura “execução de contratos”, para expressar “fiscalização de contratos” prevista no art. 67. E a Polícia Militar do Distrito Federal, no intuito de trazer o cumprimento do dispositivo à luz da legalidade e de adequar, para melhor cumprir, as suas especificidades, editou a Portaria nº 728 de 18 de outubro de 2010.

O tema possui relevância política, social e acadêmica. Isto porque está intrinsecamente ligado a gestão eficiente dos recursos públicos colocados à disposição dos gestores públicos, para aquisição de bens e serviços, necessários a prestação de serviços públicos de qualidade. Objeto de grande preocupação da sociedade em geral, tendo em vista a corrupção, o desperdício e a malversação de recursos públicos que assola a Administração Pública brasileira atualmente.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objeto as fragilidades e deficiências na execução de contratos administrativos na Polícia Militar do Distrito Federal. Situação que causa certa inquietação, visto que trazem transtornos administrativos e prejuízos, materiais e financeiros, que interferem direta ou indiretamente na prestação de serviços de qualidade à sociedade.

Percebe-se que mesmo diante de comando legal e de várias doutrinas a respeito do tema proposto, grande parte dos contratos administrativos celebrados pela Administração com particulares fornecedores de bens e serviços, não tem uma execução satisfatória. Há problemas diversos com os quais os servidores designados não têm habilidades para resolvê-los.

Entende-se que após um procedimento licitatório, quando se tem a licitante vencedora do certame e a posterior contratação, tudo ocorrerá em conformidade com o previsto no instrumento convocatório, nas justificativas de dispensa e inexigibilidade de licitação, se for o caso, e conseqüentemente no termo de contrato celebrado entre as partes. Mas a realidade se mostra diferente. No momento em que se deve honrar as obrigações assumidas é que se percebe que o prazo para a entrega não é suficiente, que o bem ou serviço adquirido não corresponde a necessidade, que a empresa não dispõe da quantidade licitada, que os bens ou serviços já se encontram obsoletos com relação a tecnologias mais recentes, entre outros.

O assunto é demasiado complexo, uma vez que não adianta que a Administração tenha sucesso no procedimento licitatório, adjudicar o objeto que se dispôs a adquirir a vencedora do certame e formalizar os contratos, deve fiscalizá-los eficientemente, objetivando sempre o interesse público.

Destarte, a escolha do tema justifica-se pela necessidade de demonstrar certos problemas enfrentados pela Polícia Militar do Distrito Federal na fiscalização dos contratos administrativos e apontar soluções factíveis no desenvolvimento dessa atividade, no sentido de minimizar tais ocorrências, e com isso dotar a corporação de maior eficiência na consecução dos objetivos traçados quando do planejamento.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo evidenciar distorções na fiscalização de contratos administrativos celebrados pela Polícia Militar do Distrito

Federal, suas possíveis causas e propor soluções de melhorias, e mais especificamente, demonstrar a importância da fiscalização de contratos como mecanismo de gestão pública eficiente, buscar possíveis causas das falhas existentes no processo e propor formas para melhorias na fiscalização de contratos, visando o atingimento de metas preestabelecidas.

Presume-se que os problemas enfrentados pela Instituição na execução dos contratos administrativos por ela celebrados, têm como responsáveis a própria gestão da instituição, por não dar a atenção devida ao tema, o particular contratado pela Administração, visto que objetivando vencer o certame, utiliza de subterfúgios que entende ser benéficos quando da contratação e, como fator relevante para uma execução contratual deficiente, a falta de conhecimentos específicos do fiscal em matéria de licitações e contratos administrativos.

Em relação à pesquisa esta pode ser classificada como exploratória, uma vez que tem o intuito de apontar supostas causas da fragilidade na fiscalização de contratos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal, bem como a necessidade de aperfeiçoamento nesse quesito, com possíveis soluções, visando o fortalecimento da gestão dos recursos, racionalização dos processos e saneamento ou minimização dos efeitos resultantes dos problemas hoje existentes, relacionados à contratação de terceiros para fornecimento de bens e serviços, que interferem na eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional desta instituição.

Para atingir tais objetivos foi realizado levantamento de dados, no Departamento de Logística e Finanças, referentes às contratações, ao quantitativo de executores de contratos designados e a instauração de procedimentos apuratórios, no período de 2011 a 2013, bem como a aplicação aleatória de questionário a determinados fiscais de contratos de seguimentos distintos. Foi utilizada como forma de abordagem do problema a pesquisa qualitativa.

Quanto à técnica: pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica, por meio de livros, revistas, artigos científicos, decisões de tribunais de contas, manuais e sítios da Internet, visando alcançar o embasamento teórico com relação ao tema, e documental, por ter como base documentos oficiais, tais como: Leis, Decretos, Súmulas, Instruções Normativas e Portaria de órgão governamental.

Em relação à metodologia, faz-se a opção pelo método dedutivo, visto partir de leis gerais, doutrinas e jurisprudências, para se entender o problema existente e buscar soluções factíveis no ambiente estudado.

Visando discorrer e trazer entendimento do tema abordado, o presente trabalho foi dividido em cinco capítulos. O capítulo 1 busca trazer a conceituação e o embasamento teórico, por meio de legislação pertinente, doutrinas e jurisprudências do tribunal de Contas da União sobre fiscalização dos contratos. O capítulo 2 discorre sobre a importância da fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos no alcance das metas traçadas pelo órgão ou ente público quando do planejamento, o atingimento dos objetivos da licitação pública e a certificação da vontade da Administração materializada no recebimento de bens e serviços de acordo com o previsto no certame, bem como o resguardo da contratante de responsabilidade solidária ou subsidiária perante débitos da contratada, auxílio na aplicação de penalidades por descumprimento de cláusulas contratuais e o controle financeiro e orçamentário do órgão, por meio da liquidação da despesa. O capítulo 3 busca demonstrar que a fiscalização de contratos pode ser encarada como ferramenta de eficiência da administração, por estar diretamente relacionada à qualidade da atividade fim a ser desempenhada pelo órgão ou ente público. O capítulo 4 traz a situação da fiscalização dos contratos na Polícia Militar, a legislação aplicada, deficiências e fragilidades, bem como o contraponto de contratos celebrados versus procedimentos apuratórios instaurados, pesquisa com executores e o resultado da pesquisa realizada. O capítulo 5 busca trazer uma proposta de melhorias na fiscalização/execução dos contratos com o objetivo de minimizar ou até sanar os problemas existentes.

Cabe ressaltar que não se pretende aqui testar a eficácia ou eficiência da fiscalização de contratos na Polícia Militar do Distrito Federal. Na verdade a pretensão se traduz na análise de posicionamentos doutrinários e de órgãos de controle, com intuito de buscar soluções práticas no processo que envolve tal atividade, visando melhorias e adequações a realidade da instituição.

## 1. FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A fiscalização de contratos se constitui em mecanismo que a Administração Pública deve utilizar com o objetivo, em primeiro plano, de alcançar o atingimento de metas antes previstas no planejamento do órgão ou ente público, qualquer que seja a denominação, em sua plenitude. Afinal, acredita-se, que uma vez planejado, materializado por meio de editais, licitado e contratado, a Administração estará de posse daquilo que se pretendeu adquirir nas condições, quantidades e qualidades desejadas.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê que a execução de todo e qualquer contrato entre particulares ou ente público, fornecedores de bens ou serviços e a Administração Pública, deve ser acompanhada por servidor legalmente designado. Entendido como contrato não apenas a existência de instrumento formal, escrito, mas qualquer relação em que haja obrigações recíprocas entre um particular ou ente público e a Administração Pública. Como, por exemplo, quando se utilizando do poder discricionário emanado da própria lei, a Administração substitui o instrumento formal por carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Nesses termos, dispõe o artigo 67 e seus parágrafos:

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.<sup>1</sup>

Ao disciplinar tal dispositivo o artigo 6º da norma executiva federal dispõe que:

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 22 de junho de 1993*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8666compilado.htm>>. Acesso em: 01 de março de 2014.

A Administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.<sup>2</sup>

No mesmo sentido, o artigo 31 da IN 02/2008-MPOG estabelece que:

O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercidos por um representante da Administração, especialmente designado na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97.<sup>3</sup>

Segundo Carlos Wellington Leite Almeida:

A fiscalização contratual constitui-se em um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea, no Brasil. Verdadeiro “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos, não são raros os casos em que boas licitações e bons contratos são perdidos em seus fins devido a deficiências na fiscalização ou mesmo à ausência desta.<sup>4</sup>

Para Jessé Torres:

A fiscalização consiste em acompanhar a execução, de forma proativa e preventiva, com os fins de observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas avençadas, e de prestar ao gestor do contrato as informações que sejam relevantes àquele acompanhamento, seja para atestar-lhes a fiel execução ou para apontar desvios que a comprometam.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> BRASIL. Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 8 de julho de 1997*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm)>. Acesso em 27 de março de 2014.

<sup>3</sup> BRASIL. Instrução Normativa MPOG Nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de maio de 2008*. Disponível em:

<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>>. Acesso em 25 de março de 2014.

<sup>4</sup> ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Fiscalização contratual: “calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 38, n. 114, jan/abr/2009, p. 53-62. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056872.PDF>> Acesso em 13 de março de 2014.

<sup>5</sup> JÚNIOR, Jessé Torres Pereira, DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Boletim Governet de Licitações e Contratos, nº 82, Fevereiro/2012, p. 112. Disponível em: <<http://www.governet.com.br/texto.php?cod=5129>> Acesso em 08 de abril de 2014.

De sorte que a fiscalização de contratos não deve ser relegada a segundo plano no processo de contratação realizado pela Administração Pública, dada sua importância no sentido de concretizar com grau de eficiência o desfecho da vontade administrativa formalizada no contrato, que deve ser executado pelas partes contratuais em conformidade com regras preestabelecidas e fiscalizado por representante da Administração, visando o cumprimento integral de todas as obrigações assumidas, inclusive as do órgão ou ente público contratante.

Assim, visando salientar embasamento teórico sobre o assunto objeto da pesquisa, entende-se relevante apresentar a visão de alguns autores especialistas, que buscam na especificidade da lei, interpretação mais acessível aos operadores da atividade.

Marçal Justen Filho apresenta o seguinte comentário com relação à fiscalização de contratos:

O Regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete a Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do 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 exercido 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.<sup>6</sup>

No mesmo sentido Lucas Furtado ensina que:

Em decorrência da supremacia do interesse público, não pode a Administração assumir posição passiva e aguardar que o contratado cumpra todas as obrigações contratuais. Não pode a Administração esperar o fim do termo de contrato para verificar se seu objetivo foi efetivamente alcançado, se seu objeto foi cumprido. Durante a própria execução do contrato deverá ser verificada se o contratado está cumprindo todas as etapas e fases do contrato. Essa forma de agir preventivamente apenas benefícios traz para a Administração.<sup>7</sup>

Para Edmur Ferreira:

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal – **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos** / Marçal Justen Filho. 13. ed. – São Paulo. Dialética, 2011, p. 560.

<sup>7</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos**. 5. ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 424-425.

Os contratos são firmados para serem executados nos limites da normalidade. As partes devem, cada uma delas, cumprir o que se comprometeram ao firmar o ajuste. Este é o comportamento que se espera dos contratantes em geral. Contudo, nos contratos administrativos, a Administração tem, por dever legal, a obrigação de designar um agente de seus quadros para acompanhar e fiscalizar a execução de cada contrato.<sup>8</sup>

É certo que a fiscalização de contratos é dever da Administração. Não se tratando, portanto, de juízo de conveniência e oportunidade do gestor público o exercício deste ofício. Assim, nas contratações de bens e serviços a Administração deve designar servidor do seu quadro de pessoal, por meio de instrumento próprio e formal. Documento que deve listar sucintamente as principais atribuições a serem desempenhadas pelo servidor designado no decorrer da execução contratual. Também é verdade que poderá contratar terceiro especialista para subsidiar na fiscalização, contudo, a existência de terceiro contratado não afasta a responsabilidade do servidor designado, que tem o dever de zelar pelos preceitos da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa, sob pena de ser responsabilizado no âmbito administrativo, civil e criminal.

Relevante frisar a importância do que preceitua o § 2º do art. 67 da Lei nº 8.666/93, quando prevê que o servidor designado como fiscal de contratos deve manter registro próprio de todas as ocorrências relacionadas ao contrato que acompanha/fiscaliza. Atribuição, que se desempenhada com afinco, contribuirá de modo grandioso com a Administração na resolução de problemas envolvendo aquela contratação, no que se refere a sanar dúvidas de procedimentos realizados, na solução de procedimento administrativo, que por ventura for instaurado em desfavor da contratada, bem como na aplicação de penalidades por irregularidades cometidas.

---

<sup>8</sup> FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito administrativo positivo** – 7ª edição revista e ampliada. Atualizada de acordo com a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Edimur Ferreira de Faria. – Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p.410.

## 1.1. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Nesta Corte de Contas o tema em estudo se mostra pacificado, no sentido de que a Administração Pública não pode se furtar do dever de fiscalizar os contratos que celebre com particulares ou com outros entes públicos. Tampouco utilizar-se do juízo de conveniência e oportunidade. Visto que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, art. 67, ao estabelecer que a execução dos contratos deva ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, cria para o gestor público a obrigação de fazê-lo e não mera discricionariedade.

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.<sup>9</sup>

Como é cediço, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração tem o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato, não podendo assumir a posição passiva de aguardar que o contratado cumpra todas as suas obrigações contratuais.<sup>10</sup>

Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n.º 8.666/93.<sup>11</sup>

Assevera que:

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de

---

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.632/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 22 de julho de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/Consultar%20Textual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

<sup>10</sup> Id. **Acórdão nº 381/2009**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 13 de março de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/Consultar%20Textual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

<sup>11</sup> Id. **Acórdão nº 212/2009**. 2ª Câmara. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 06 de fevereiro de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/Consultar%20Textual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público.<sup>12</sup>

Entende, conforme faculdade legal, que a Administração pode contratar terceiros para auxiliar na execução dos contratos celebrados, contudo, as informações desses terceiros contratados são subsidiárias. E que em nada modifica a responsabilidade da Administração na atribuição imposta pela lei neste ofício.

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 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.<sup>13</sup>

Quanto ao registro próprio, previsto no § 1º do art. 67, salienta a não discricionariedade da atribuição e a importância que o dispositivo exerce nas decisões subsequentes no processo de contratação.

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes 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.<sup>14</sup>

Observe rigorosamente, na fiscalização dos contratos de prestação de serviços, notadamente os que envolvam fornecimento de mão-de-obra terceirizada, o disposto no art. 76 da Lei n. 8.666/1993, de modo que o registro das ocorrências afetas à sua execução,

---

<sup>12</sup> Id. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. - 4. Ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 780. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em 27 de março de 2014.

<sup>13</sup> Id. **Acórdão nº 1.930/2006**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 18 de outubro de 2006*. Disponível em:

<<https://contas.tcu.ov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2004.

<sup>14</sup> Id. **Acórdão nº 767/2009**. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 27 de abril de 2009*. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

particularmente as faltas ao serviço, justificáveis ou não, dos terceirizados, seja formalmente realizado no mês em que ocorrerem, refletindo assim seu impacto financeiro na fatura do próprio mês.<sup>15</sup>

Verifica-se assim, que, principalmente, devido à missão institucional de “fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição”<sup>16</sup>, a fiscalização da execução dos contratos administrativos é tema recorrente no Tribunal de Contas da União, que diante de irregularidades encontradas no processo de contratação Brasil afora, busca cada vez mais orientar o gestor público para o cumprimento do dispositivo legal, visando sempre o interesse público.

---

<sup>15</sup> Id. **Acórdão nº 646/2007**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de abril de 2007*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 17 de julho de 1992*. Art. 41. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)> Acesso em 27 de março de 2014.

## 2. IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO E DO ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que 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.

Conforme a Lei nº 8.666, "a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável".<sup>17</sup> Sendo, portanto, três os objetivos desejados pelo processo licitatório: garantir a igualdade de condições entre os particulares participantes do certame, selecionar a proposta mais vantajosa para administração levando em consideração preço e qualidade, e promover o desenvolvimento sustentável.

Visando alcançar tais objetivos a Lei de Licitações e Contratos Administrativos criou vários mecanismos. Dentre os quais listou como princípios básicos que regerão o procedimento licitatório a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.<sup>18</sup>

Escolhida a melhor proposta, em um certame em que se atendeu a isonomia entre os participantes e em restrita obediência aos princípios que regem o processo licitatório, o contratado tem "a obrigação 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".<sup>19</sup>

No entendimento de Antônio França:

Se o contratado pudesse, durante a execução do contrato, alterar ao seu talante as condições exigidas em edital e os termos de sua proposta vencedora, os princípios norteadores da licitação estariam

---

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Publicada no Diário Oficial da União, Brasília-DF, 22 de junho de 1993.* Art. 3º. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8666compilado.htm>>. Acesso em: 01 de março de 2014.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid. Art. 55, XIII.

sendo postos por terra. A isonomia, um dos objetivos do certame, estaria sendo quebrada durante a execução do contrato.<sup>20</sup>

Não importa a qualidade na elaboração do projeto básico, sua aprovação, se na execução do contrato os produtos ou serviços forem substituídos por outros de qualidade inferior. A proposta vencedora do certame que era a mais vantajosa para a Administração na ocasião da licitação, poderá não se confirmar, na prática.

Ademais, a Administração não pode ficar passivamente esperando que o contratado cumpra com todas as obrigações do ajuste. Assim, por meio da fiscalização da execução contratual, exercida por representante dos quadros da própria Administração, tem a missão de assegurar que as obrigações preestabelecidas no edital e na proposta vencedora do certame estão sendo cumpridas, para que os objetivos da licitação sejam alcançados.

Imagine que o planejamento, quer de curto, médio ou longo prazo, tenha traçado como metas para um determinado exercício a aquisição de determinados bens ou prestação de serviços que atenderiam satisfatoriamente a grande evento que aconteceria em tempo determinado. Que tais planos foram materializados em bons editais, licitados, selecionada a melhor proposta e contratados com a empresa vencedora do certame, contudo, devido a falhas no acompanhamento e fiscalização, a contratada a época da entrega não disponha do quantitativo, ou a quantidade está de acordo com a proposta, mas a qualidade é muito inferior ao acordado; ou ainda, os serviços não condizem com o previsto em contrato, faltam funcionários, ou a quantidade está de acordo, porém sem a capacidade técnica devida para aquele tipo de trabalho. Como acontecerá o evento? Que prejuízo terá o órgão ou ente público responsável? E o interesse público?

Certamente, o desdobramento das ações para a correção do dano, acarretará transtornos operacionais, administrativos e financeiros ao órgão ou ente público e prejuízos no atendimento das demandas da sociedade em geral. Ações estas que passam, na maioria das vezes, como é o caso de obras e serviços de engenharia, pelos famosos aditivos. Instrumentos largamente utilizados, que corrigem projetos mal feitos, prorrogam prazos de entrega, acrescem quantidades inicialmente previstas e conseqüentemente aumentam o custo do bem ou serviço

---

<sup>20</sup> COSTA, Antônio França da. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. Revisa do Tribunal de Contas da União, ano 45, n. 127, mai/ago/2013, p. 58-71. Disponível em: < [http:// portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2591385.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2591385.PDF)>. Acesso em 21 de março de 2014.

pretendido, a valores muito além daquilo que a Administração estava disposta a pagar. Problemas que podem ser minimizados ou até saneados, com uma eficiente fiscalização e acompanhamento da execução do contrato.

A eficiente fiscalização pelo órgão público responsável pelo acompanhamento de obras públicas é pressuposto para proteção de vultosos valores do erário público.<sup>21</sup>

A fiscalização do contrato “trata-se de um dever, a ser exercido para melhor realizar os interesses fundamentais, partindo-se do pressuposto de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos. Não é o que se observou no caso concreto, os motivos das principais irregularidades ocorridas compõem-se de serviços não realizados ou indevidamente executados e pagamentos indevidos”.<sup>22</sup>

Carlos Wellington Leite Almeida afirma que:

A fiscalização constitui parcela importante da execução dos contratos administrativos. O correto exercício da fiscalização contratual representa muito da possibilidade de uma contratação atingir verdadeiramente a seu propósito ou não. Não são raros os casos em que um processo de gestão caracterizado por uma licitação bem conduzida, culminando em um contrato bem elaborado, termina por malograr como resultado de deficiente fiscalização contratual. A fiscalização contratual, nesse sentido, constitui, de fato, verdadeiro “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos.<sup>23</sup>

Merecem destaque, como elementos corroborativos da importância da fiscalização da execução contratual, além da certificação de que o contratado está cumprindo com as obrigações assumidas no contrato, no edital e na proposta vencedora do certame, as questões relativas a débito previdenciário e trabalhista, aplicação de penalidades e liquidação da despesa.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.448/2006**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 18 de agosto de 2006*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

<sup>22</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **TC-784/005/2006** 2º Câmara. *Diário Oficial do Estado, São Paulo, 02 de fevereiro de 2009*. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/380387.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/380387.pdf)>. Acesso em 12 de abril de 2014.

<sup>23</sup> ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Fiscalização contratual: “calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 38, n. 114, jan/abr/2009, p.53-62. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056872.PDF>>. Acesso em 13 de março de 2014.

## 2.1. EM RELAÇÃO AOS DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS E TRABALHISTAS

Com relação aos débitos trabalhistas e previdenciários, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece que “o contratado é o responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”.<sup>24</sup> Deixando claro que cabe ao contratado pagar os salários, férias, 13º salário, vale alimentação, vale transporte (encargos trabalhistas), recolher contribuição para a seguridade social (encargos previdenciários), pagar os impostos referentes à atividade contratada como ISS, ICMS, entre outros (encargos fiscais) e pagar seus fornecedores pelos materiais adquiridos para a prestação dos serviços objeto do contrato (encargos comerciais).

No mesmo artigo, reafirma a responsabilidade do contratado no cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e comerciais, quando diz que:

A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.<sup>25</sup>

No entanto, na contratação de prestação de serviços de terceirização de mão de obra, como por exemplo, vigilância, limpeza e conservação, copeiragem, o § 2º do artigo em comento, diz que “a Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991”.<sup>26</sup>

Deste modo, infere-se que de acordo com a Lei nº 8.666/93, a Administração não responde pelos débitos trabalhistas, fiscais e comerciais, porém responde solidariamente pelos débitos previdenciários nos casos de contratação de prestação de serviços com cessão de mão de obra, devendo reter 11% do valor bruto da nota fiscal e recolher em nome da contratada.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Publicada no Diário Oficial da União, Brasília-DF, 22 de junho de 1993.* Art. 71. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8666compilado.htm>>. Acesso em: 01 de março de 2014.

<sup>25</sup> Ibid. Art. 71, § 1º.

<sup>26</sup> Ibid. Art. 71, § 2º.

Contudo, ao editar a Súmula 331, redação original, o Tribunal Superior do Trabalho, firmou entendimento diferente com relação aos débitos trabalhistas, nos casos de contratação de prestadores de serviços com cessão de mão de obra:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.<sup>27</sup>

Assim sendo, conforme entendimento da justiça trabalhista, se a empresa contratada para a prestação de serviços com cessão de mão de obra inadimplisse com as obrigações trabalhistas, e a Administração tivesse participado da relação processual e constasse do título executivo, responderia subsidiariamente com os débitos referentes a tais obrigações. Isto significava que, caso a contratada não pagasse os débitos a Administração tinha que fazê-lo. O que criava para o ente uma responsabilidade objetiva para com os encargos trabalhistas da contratada.

Embasava tal posicionamento o entendimento de que o § 1º da Lei nº 8.666/93 era inconstitucional, visto que, na visão daquela cõrte de justiça trabalhista, o dispositivo legal deixava o trabalhador desamparado.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal ao apreciar, em sessão de 24/11/2010, o ADC nº16, decidiu que o § 1º, do art. 71, da Lei nº 8.866/93 é constitucional e que é impossível à passagem consequente e automática dos débitos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução de contratos de terceirização de mão de obra para a Administração.

Como consequência da decisão do Supremo Tribunal Federal, a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, foi alterada para vigorar com a seguinte redação.

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos

---

<sup>27</sup> Brasil. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331**. Legalidade do contrato de prestação de serviços. *Diário Eletrônico de Justiça do Trabalho de 27, 30 e 31 de maio de 2011*. Inciso IV. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)>. Acesso em 12 de abril de 2014.

serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.<sup>28</sup>

Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.<sup>29</sup>

Nesses termos, com a devida alteração da Súmula 331 do TST, a responsabilidade da Administração permanece subsidiária, porém transitou da objetividade para a subjetividade. Agora, não basta o simples inadimplemento das obrigações trabalhistas, participação na relação processual e constar no título executivo. Necessário se faz que haja culpa da Administração no cumprimento das obrigações contratuais, mais especificamente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da contratada, enquanto empregadora.

Nasce aqui, a importância da fiscalização e do acompanhamento da execução do contrato de prestação de serviços com cessão de mão de obra. Atividade desempenhada por representante especialmente designado como fiscal, que não pode falhar nas suas atribuições, sob pena da Administração se tornar solidária nos débitos trabalhistas da empresa contratada. Para tanto, não é necessário o agir dolosamente do fiscal de contrato, basta à culpa – negligência, imprudência e imperícia - na fiscalização do contrato. Devendo, antes de atestar a qualidade dos serviços prestados, verificar com a contratada as questões referentes a pagamento de salários, férias, 13º salários, vale alimentação, vale transporte, dentre outros encargos trabalhistas que por ventura fizer parte das obrigações pactuadas em contrato.

Entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, conforme o acórdão seguinte:

Fiscalize a execução dos contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes de obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, de modo a evitar a responsabilização

---

<sup>28</sup> Ibid. Inciso IV.

<sup>29</sup> Ibid. Inciso V.

subsidiária da entidade pública, uma vez que a ausência de pendência por ocasião da assinatura do contrato não assegura que isso não venha a ocorrer durante a execução do contrato.<sup>30</sup>

Na Administração Pública Federal, foi editada a IN nº 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de prestação de serviços, especialmente a terceirização de mão de obra, e lista uma série de procedimentos a serem observados na fiscalização e acompanhamento dos contratos desta natureza, visando minimizar os riscos para a Administração com relação à subsidiariedade na responsabilidade dos encargos trabalhistas.

Assim, além de verificar se a prestação dos serviços corre em conformidade com as obrigações assumidas no edital, no contrato e na proposta da contratada, a boa fiscalização deve verificar se os salários estão sendo pagos de acordo com a planilha de custo apresentada, se o dissídio coletivo de trabalho está sendo respeitado, se o vale transporte e vale alimentação estão sendo pagos, se o Fundo de Garantia de Tempo de Serviços está sendo depositado, ou seja, certificar-se de que todos os direitos dos empregados estejam garantidos.

Fiscalize periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização cabíveis.<sup>31</sup>

Para tanto, deve solicitar periodicamente ao empregador documentos que comprovem o fiel cumprimento das obrigações trabalhistas tais como, cópia: da carteira de trabalho de cada empregado, da folha de pagamento, dos comprovantes de recolhimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, até dos livros de registros, se necessário for.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.391/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 26 de junho de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/ Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

<sup>31</sup> Id. **Acórdão nº 1.125/2009**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 29 de maio de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 11 de abril de 2014.

## 2.2. NA APLICAÇÃO DE PENALIDADES

A aplicação de penalidades está diretamente vinculada à fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos, visto que penalizar o contratado significa dizer que ficou demonstrado e comprovado que algo ocorreu de irregular na execução do contrato. Tendo, portanto, o contratado agido com dolo ou culpa no cumprimento das obrigações assumidas.

Conforme o art. 54 da Lei 8.666/93 “os contratos administrativos 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”. Ou seja, os contratos administrativos são regidos pelas regras do direito administrativo, tendo como base a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público.

De sorte que nos contratos administrativos são inseridas as chamadas cláusulas exorbitantes, as quais concedem a Administração, privilégios em relação ao particular, como a obrigação de o contratado aceitar os acréscimos e supressões no objeto do contrato, nos limites previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Nessa ótica, a aplicação de penalidades e a rescisão contratual é prerrogativa da Administração, sem precisar apelar ao poder judiciário, bastando, para tanto, a instauração de competente processo administrativo, observando direito constitucional do contratado ao contraditório e a ampla defesa.

Explicando o sentido das chamadas cláusulas exorbitantes e a necessidade de sua existência nos contratos administrativos, Lucas Furtado afirma que:

Os contratos administrativos têm como sua maior particularidade a busca constante pela realização do interesse público. Isto faz com que as partes do contrato administrativo (Administração contratante e terceiro contratado) não sejam colocadas em situação de igualdade. Embora o contrato somente vincule as partes se elas concordarem com a sua celebração, fato é que, uma vez firmado o acordo, são conferidas à Administração Pública, com fundamento na supremacia do interesse público, prerrogativas que lhe colocam em patamar diferenciado, de superioridade em face do particular que com ela contratado. Essa supremacia irá manifestar-se por meio de determinadas cláusulas contratuais denominadas “cláusulas exorbitantes”. Essa terminologia decorre do simples fato de que elas extrapolam as regras do direito privado e conferem poderes

exorbitantes à Administração contratante em face do particular contratado.<sup>32</sup>

O art. 78 da Lei 8.666/93, lista várias causas que poderão desembocar na rescisão contratual, a saber: O não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados; o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento; a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração; a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores; o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 da Lei 8.666/93.

Segundo o art. 87 da citada lei, a Administração poderá aplicar as seguintes sanções, em decorrência da inexecução total ou parcial do contrato: a) advertência; b) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; d) 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.

No entanto, para que a Administração constate a ocorrência de motivos que poderão levar a rescisão do contrato, dentre os quais a inexecução parcial ou o cometimento de reiteradas faltas, é imprescindível que haja uma eficiente fiscalização do contrato e o respectivo registro das falhas. São essas ações que

---

<sup>32</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos**. 5. ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.417.

farão parte do processo administrativo e que motivarão a rescisão do contrato e a aplicação de penalidade por parte da Administração.

Como comprovar a inexecução, quer seja parcial, quer seja total, do contrato, bem como o desatendimento das determinações procedentes da fiscalização do contrato senão pelo registro dessas ocorrências? Nessa esteira, o cometimento de reiteradas faltas só se caracterizará caso exista registro histórico dessas faltas. Além do mais, é condição expressa na Lei 8.666/93, a rescisão unilateral do contrato pelo cometimento de reiteradas faltas, devidamente anotadas em registro próprio de ocorrências relacionadas com a execução do contrato, em consonância com o § 1º do artigo 67.

Novamente, fica evidente a importância da atividade de fiscalização de contratos, exercida por representante da própria Administração, que tem como atribuição anotar em registro próprio todas as alterações que por ventura ocorra na execução do contrato, para que em caso de rescisão unilateral ou na aplicação de penalidades ao contratado, a Administração tenha os motivos necessários à realização do ato.

### **2.3. NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA**

Existem três fases na despesa pública: O empenho, a liquidação e o pagamento. “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”.<sup>33</sup> Pode ser emitido na modalidade: a) ordinário, para aquisições diversas ou prestação de serviços com valor líquido e certo, com recebimento e pagamento de uma única vez; b) global, para aquisições de bens e serviços com recebimento e pagamento parcelados; ou c) estimativo, quando não se conhece o valor do dispêndio total com aquela contratação.

---

<sup>33</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de março de 1964*. Art. 58. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 01 de março de 2014.

O empenho da despesa se materializa em documento denominado nota de empenho, emitida com o certame homologado e adjudicado a licitante vencedora nos casos de procedimento licitatório, com a solicitação de compras no caso de registro de preços e com a publicação da ratificação na imprensa oficial, nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

“Para cada empenho é extraído um documento chamado nota de empenho”,<sup>34</sup> com o qual, a unidade orçamentária separa parte do orçamento para a realização da despesa pretendida, sendo vedado o empenho da despesa que exceder o limite dos créditos orçamentários concedidos, bem como a realização de despesa sem prévio empenho.<sup>35</sup>

Entretanto, o mero empenho não autoriza o pagamento da despesa, que somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.<sup>36</sup> Ato que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.<sup>37</sup> Tem como objetivo certificar se houve o implemento de condição, ou seja, se o contratado cumpriu com as obrigações pactuadas. Tal verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.<sup>38</sup>

Assim, nesta etapa da despesa pública (liquidação da despesa) é que a fiscalização do contrato se mostra relevante, visto que tem como missão atestar o recebimento dos bens ou serviços adquiridos, observando as quantidades, qualidades e especificações, as medições nos casos de obras e serviços de engenharia, indicar irregularidade na prestação dos serviços e efetuar glosas nos pagamentos.

Nesse sentido, a liquidação da despesa - uma das mais importantes fases da despesa pública - é que permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, nascendo, a partir dela, a obrigação de pagamento desde que as cláusulas contratadas tenham

---

<sup>34</sup> Ibid. Art. 61.

<sup>35</sup> Ibid. Art. 59 e 60.

<sup>36</sup> Ibid. Art. 62.

<sup>37</sup> Ibid. Art. 63.

<sup>38</sup> Ibid. Art. 63, § 1º.

sido efetivamente cumpridas. Enfim, e a avaliação objetiva do cumprimento contratual.<sup>39</sup>

Atente para as fases da liquidação da despesa, em especial quanto ao pagamento por serviços efetivamente prestados e atestados, de acordo com o art. 63, inciso III, § 2o, da Lei 4.320/1964.<sup>40</sup>

Vale ressaltar que o pagamento, que é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga,<sup>41</sup> só ocorre com o atesto do fiscal do contrato, comprovando a Administração que os bens ou serviços adquiridos foram recebidos em conformidade com o pactuado em contrato, no que diz respeito a quantidades, especificações e prazos para entrega e ainda, que a empresa contratada manteve por toda a execução do ajuste as condições de habilitação exigidas na licitação.

Assim sendo, o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos são mecanismos de suma importância na gestão dos recursos públicos, principalmente na fase da liquidação da despesa, como afirma Magno Antônio, em artigo publicado em revista do Tribunal de Contas da União.

O processo de acompanhamento e de fiscalização contratual no âmbito da administração pública reveste-se de capital importância, sendo um mecanismo eficaz de gestão e de racionalização das ações de controle sobre a execução das despesas, sobretudo na fase ou estágio conhecido como liquidação.<sup>42</sup>

Igualmente, pode também, tal atividade ser considerada como ferramenta de eficiência da Administração, tanto do ponto de vista orçamentário/financeiro, com a execução eficiente dos recursos, como na qualidade dos bens e serviços adquiridos e recebidos.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.545/2004**. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 19 de outubro de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

<sup>40</sup> Id. **Acórdão nº 520/2009**. Plenário. Relator: Augusto Sherman. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 31 de março de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 11 de abril de 2014.

<sup>41</sup> BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de março de 1964*. Art. 64. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 01 de março de 2014.

<sup>42</sup> SILVA, Magno Antônio da. **Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria de informação**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120,

### 3. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Segundo Meirelles, “a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.<sup>43</sup>

Contudo, para a realização dos serviços de que tanto a sociedade necessita o Estado precisa do mercado de bens e serviços privados, visto que não tem como ele (Estado) produzir a infinidade de materiais e de outros serviços complementares que são necessários à prestação do serviço principal. Como prestar segurança pública, saúde e educação de boa qualidade, sem a gama de equipamentos e serviços complementares necessários às atividades de segurança, saúde e educação?

Assim, o sucesso no desempenho das atividades desenvolvidas pela Administração Pública passa necessariamente pelo processo de contratação de terceiros privados para o fornecimento de bens e serviços, ou seja, para que a máquina estatal tenha funcionalidade no sentido de atender aos anseios da sociedade, razão da sua existência, depende de materiais: permanente ou de consumo e serviços: de natureza continuada ou por tempo determinado e certo, que são adquiridos por meio de licitação pública.

Corroborando tal assertiva, Eduardo Ribeiro, em artigo intitulado: Licitações e Contratos: Os Negócios entre o setor público e o privado, afirma que:

Todo organismo governamental, qualquer que seja seu tamanho, realiza licitações: de lápis a usinas hidrelétricas, de cadeiras a estradas, de lâmpadas a edifícios, tudo o que é comprado ou encomendado passa por uma licitação.<sup>44</sup>

---

jan/abr/2011, p.68-83. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057508.PDF>> Acesso em 13 de março de 2014.

<sup>43</sup> MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. – São Paulo: Malheiros, 2009, p. 65-66.

<sup>44</sup> CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro e ABRAMO, Cláudio Weber – **Licitações e Contratos: Os Negócios entre o Setor Público e o Privado**. Institutoapoiar.org.br. 2010, p.1. Disponível em: <[http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/Licitacoes\\_e\\_Contratos\\_os\\_Negocios\\_entre\\_o\\_Setor\\_Publico\\_e\\_Privado.pdf](http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/Licitacoes_e_Contratos_os_Negocios_entre_o_Setor_Publico_e_Privado.pdf)>. Acesso em 10 de abril de 2014.

Alinhado a esse processo de licitação e contratação de terceiros privados para o fornecimento de tais bens e serviços, indispensáveis ao fiel cumprimento das atividades inerentes a cada ente administrativo, existe a figura do fiscal de contrato. Servidor legalmente designado pela autoridade competente para realizar o acompanhamento e fiscalização da execução do objeto do contrato celebrado, visando certificar quantitativos, qualidade, especificações, preços, prazos dentre outros itens que necessariamente fazem parte do rol de obrigações da contratada para aquele ajuste. Função árdua, porém nobre, visto que considerada de grande importância no atingimento das metas inicialmente planejadas por aquele ente administrativo. Refletindo, quando bem executada, - no sentido dos ajustes guardarem as condições pretendidas no projeto -, no sucesso do planejamento e da gestão de recursos, que de outra forma, se tornaria sinônimo de desvio de finalidade, desperdício, malversação de recursos públicos, com implicância direta na qualidade dos serviços que são prestados à sociedade.

O princípio da eficiência na Administração Pública foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Com base nesse postulado, as atividades da Administração Pública devem obedecer não apenas a legalidade estrita, tendo como preocupação principal o processo, mas também a eficiência, que tem como objetivo o foco nos resultados almejados.

Nesse sentido, Gilmar Mendes afirma que:

A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte originário, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência. Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado.<sup>45</sup>

Nesse contexto, a fiscalização da execução dos contratos celebrados pela administração pública, quando realizada dentro dos parâmetros previstos na legislação ou em manuais específicos, pode ser encarada como ferramenta para a eficiência, tanto do ponto de vista de maior benefício à própria estrutura do ente

---

<sup>45</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. – **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013, p.825.

público, como da sociedade em geral, que terá suas necessidades satisfeitas com serviços públicos de melhor qualidade.

Tal atividade, por estar inserida no fim de um processo, em que se gastou tempo e recursos, quer sejam humanos, ou materiais, certamente tem o condão de ser realizada com esmero, visto que concretiza todo planejamento existente anteriormente, para que a Administração pudesse estar de posse daquilo que se dispôs a adquirir.

Entende-se que a preocupação do gestor está sempre mais voltada para o procedimento licitatório e seus desdobramentos, como montagem do processo, elaboração do edital, publicação em meios de comunicação, recebimento e julgamento das propostas, julgamento dos recursos, homologação, adjudicação do objeto a licitante vencedora do certame e assinatura do contrato, em detrimento da atividade que tem o dever de fiscalizar e acompanhar tudo que foi preestabelecido em todas as fases anteriores a contratação, focada em conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

Parece que se gasta muito tempo e energia até a adjudicação do objeto a futura contratada e que após esta fase acredita-se que tudo correrá sem maiores percalços. Fatores que, talvez, justifique a despreocupação com a fiscalização e acompanhamento dos contratos, visão que na realidade deveria ser diferente.

A fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos está intrinsecamente ligado a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do ente ou órgão público contratante. Que ao exercê-la com a atenção devida, trará benefícios gigantescos à gestão da coisa pública. Está além, do simples recebimento do objeto contratado, dentro das quantidades e especificações do contrato, edital e proposta da contratada. É, sem sombra de dúvidas, uma ferramenta de eficiência da administração, visto o auxílio na fiel execução do orçamento, no controle de gastos financeiros e na qualidade dos objetos contratuais recebidos.

Acredita-se que contratos bem fiscalizados e acompanhados trazem significativos ganhos, em termos financeiros e operacionais, ao ente ou órgão público contratante. Na execução de contratos para manutenção preventiva e

corretiva, com aplicação de peças e acessórios de veículos automotores, por exemplo, o empenho é estimativo, os serviços e materiais por demanda e o contrato tem valor total para determinada quantidade de veículos, para a prestação dos serviços por um período de doze meses. Quando fiscalizado a contento, além da fluidez da contratação, com baixa de veículos para manutenção e consequente e pagamentos efetuados, têm-se o controle dos recursos orçamentários e financeiros para todo o período contratado e ainda, a certeza de que tudo o que foi liquidado e pago a contratada teve origem lícita e corresponde realmente ao serviço prestado. Fatores que refletem na vida orçamentária e financeira da contratante, na qualidade do seu patrimônio e na qualidade dos serviços que são prestados a sociedade em geral.

Outro aspecto muito relevante e que leva a entender a fiscalização dos contratos como ferramenta de eficiência é o poder que a atividade pode exercer na inibição de irregularidades e desvios de recursos públicos, contribuindo sobre maneira na minimização da corrupção, mal tão em voga atualmente, que assola a sociedade brasileira, deixando-a estarrecida com os rumos trilhados pelo País.

Entretanto, percebe-se que na maioria das vezes, a fiscalização dos contratos administrativos, não é eficaz, quiçá eficiente. A demanda é grande, falta pessoal, profissional qualificado e até compromisso daqueles servidores que são designados para tal função.

#### **4. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

A Polícia Militar do Distrito Federal é uma Instituição hierarquicamente organizada, responsável pela manutenção da ordem pública e a segurança interna do Distrito Federal, por meio de modalidades distintas de policiamento, ostensivo, preventivo e repressivo em casos específicos, e mantida com recursos do Fundo Constitucional (Governo Federal) e recursos próprios, adquiridos por meio de alguns convênios e termos de cessões.

Para o desempenho dessa missão institucional, a prestação de serviços de segurança de qualidade à sociedade brasiliense, como qualquer órgão da estrutura administrativa brasileira, a Polícia Militar tem que se valer do mercado privado de bens e serviços para aquisição de materiais, equipamentos e serviços, por meio de licitação pública, em obediência a Lei nº 8.666/93, norma de caráter geral de observância obrigatória para todos os entes públicos e suas estruturas administrativas.

Também em obediência à citada lei, art. 67, vencido o procedimento licitatório, escolhida a melhor proposta e tendo celebrado o contrato, é designado, por ato formal da autoridade competente, o servidor que será responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução do ajuste.

Igualmente, visando dar aplicabilidade plena ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, o Governo do Distrito Federal ao aprovar as normas de execução orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 16.098, de 29 de novembro de 1994, fez constar em seu art. 13, disciplina relativa à execução contratual, com regramento mais detalhado da função de fiscal de contratos, voltado tanto para o gestor público, como para o próprio servidor designando na função de fiscal do contrato, ou executor, nomenclatura utilizada no âmbito do Distrito Federal.

Atualmente o assunto está disciplinado no art. 41 do Decreto Distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, que aprovou as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal, citado abaixo:

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

(...)

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

§4º É facultada a indicação de um mesmo executor para até três contratos ou convênios, salvo situações excepcionais, devidamente justificadas pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, não sendo vedada a designação de mais de um executor para o mesmo convênio ou contrato.

§5º É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II – prestar, ao ordenador de despesa, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III – dar ciência ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGo;

VI – verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VII – remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento;

VIII – receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica;

IX – prestar contas, nos termos do artigo 46.

A Polícia Militar, por sua vez, no intuito de dar fiel cumprimento às normas, Federal e Distrital, em relação à fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos celebrados com particulares fornecedores de bens e prestadores de serviços, editou a Portaria nº 728, de 18 de outubro de 2010, a qual disciplina o assunto com riqueza de detalhes, visando orientar operadores e executores, para a eficiência nesse mister, especialmente no que diz respeito à competência dos executores, expressamente previsto no art. 3º, do qual merece destaque:

I – representar a Polícia Militar do Distrito Federal, perante a contratada;

(...)

III – registrar, na "FICHA DE OCORRÊNCIA" todos os acontecimentos ocorridos durante a execução do contrato, inclusive as soluções dadas às consultas formuladas pela contratada;

(...)

VI - verificar se o fornecimento de materiais, a prestação de serviços e a execução de obras se desenvolveram de acordo com o edital e o contrato ou nota de empenho, observando prazos, custos, projetos, especificações, valores, condições da proposta da empresa, entre outros;

VII - prestar informações ao DLF sobre a execução dos ajustes, encaminhando, quando solicitado, relatório de acompanhamento das compras, obras ou serviços contratados, além do relatório mensal, para as contratações de trato sucessivo, que deverá ser remetido até o quinto dia útil, após o término de cada mês.

VIII – receber, provisoriamente, o objeto mediante emissão de termos circunstanciados, assinados pelos representantes das partes interessadas, quando se tratar de execução de contrato de compras, obras ou serviços.

(...)

X - criar mecanismos de controle para assegurar à Polícia Militar, a qualidade dos serviços prestados, apresentando sugestões, quando for o caso;

(...)

XIII - atestar a nota fiscal ou fatura ou informar por escrito ao Chefe do DLF e a contratada, no prazo de até de 2 (dois) dias úteis, as razões que o impeçam de fazê-lo, fazendo constar nome legível, matrícula funcional e assinatura;

(...)

XIX – notificar a contratada, por escrito, durante o acompanhamento e fiscalização do contrato, o que for necessário para regularizar as falhas ou a inobservância de termos contratuais, e em caso do não atendimento, relatar o ocorrido ao Chefe do DLF, solicitando abertura de processo administrativo para apurar as possíveis irregularidades;

XX – pronunciar-se diretamente à Seção de Contratos da DALF, com antecedência de 120 (cento e vinte) dias do término do contrato de natureza contínua, quanto à sua prorrogação, e caso seja permitida, deverá demonstrar a vantajosidade da continuidade do acordo, através de ampla pesquisa de mercado, no mínimo, 03 (três) orçamentos, ou de preços pagos por outros Órgãos para o mesmo serviço, constatando assim, não estar contratando com um valor acima do mercado. Deverá apresentar toda a documentação relativa a regularidade fiscal junto ao INSS, ao FGTS e à Fazenda Federal e Estadual;

(...)

XXIV – esclarecer dúvidas suscitadas pela contratada;

XXV – solicitar à diretoria da área envolvida, sempre que necessário, parecer técnico relativo ao objeto do contrato;

XVI - prestar contas dos gastos efetuados, ao final de cada exercício financeiro, por meio de relatórios circunstanciados;

(...)

XXVIII – propor ao Diretor da DALF as alterações orçamentárias advindas de ajustes contratuais, de anulações parciais e reforços de empenhos, bem como prestar as informações necessárias ao cálculo do reajuste de preços, quando expressamente previsto, sendo devidamente assessorado pela Seção de Contratos e Seção de Execução Orçamentaria da DALF;

XXIX - controlar os saldos de empenho estimativo, solicitando formalmente e com antecedência de 30 (trinta) dias à DALF, o reforço do empenho para a liquidação e pagamento das respectivas notas fiscais ou documentos equivalentes;

(...)

Nessa ótica, atualmente, a Polícia Militar, para grande maioria dos contratos celebrados, designa um executor e um executor substituto para o acompanhamento e fiscalização desse ajuste. Sendo o executor principal o responsável direto pelas atribuições da função e o substituto, nos afastamentos legais do executor principal, tudo em conformidade com o art. 67 da Lei nº 8.666/93, o Decreto Distrital nº

32.598/2010 e a Portaria PMDF nº 728/2010. Com exceção dos contratos da área de tecnologia da informação, entendidos aqueles que envolvem, de alguma forma, matéria relativa à informática, que são designados gestores, fiscais administrativos, fiscais requisitantes e fiscais técnicos, em conformidade com a IN 04/2010 da SLTI/MPOG.

Assim, verifica-se que, a Instituição aqui estudada, cumpre com o previsto legalmente no que se refere à designação de servidor para a fiscalização dos contratos administrativos celebrados, que no mesmo sentido buscou, por meio de regulamentação própria, disciplinar o teor do art. 67 da Lei nº 8.66/93, criando mecanismos que direcione o gestor público, bem como o executor do contrato, para a qualidade e eficiência na fiscalização dos ajustes.

Contudo, mesmo com todo arcabouço jurídico normativo, existente e observado pela Corporação, a fiscalização e acompanhamento dos contratos não é satisfatória. Na grande maioria existem problemas e/ou contratemplos que trazem transtornos de toda ordem, frustra o planejamento e interfere diretamente na qualidade dos serviços que devem ser prestados a sociedade.

Boa parte desses problemas que ocorrem na fiscalização da execução de contratos administrativos inicia no ato de indicação do servidor, por parte da unidade responsável pela supervisão das atividades a que o contrato está relacionado. Em muitos casos não há a preocupação de se colocar a pessoa mais adequada para tal função. Em virtude, simplesmente, de não existir profissional com aquela habilidade ou por entender alguns gestores, que a atividade é inerente ao servidor público.

No entanto, para uma fiscalização de execução contratual voltada para os conceitos de eficácia e eficiência, não basta ter o servidor legalmente designado para acompanhar e fiscalizar o ajuste. A questão é muito mais complexa. Além das capacidades e habilidades naturais, este profissional necessita de conhecimentos técnicos e específicos do objeto contratado, de todo arcabouço jurídico que envolve as contratações públicas, bem como disponibilidade de tempo suficiente para o fiel desempenho da função, sob pena de se ver frustrado todo um processo de

planejamento com metas que deveriam ser atingidas, conforme entendimento de Madeline Rocha Furtado.<sup>46</sup>

Além do mais, importante se faz que o fiscal, legalmente designado, entenda toda a dinâmica envolvida no processo de contratação, desde o nascedouro do pedido de compra, passando pelo edital ou justificativa de dispensa/inexigibilidade de licitação até o contrato propriamente dito. Segundo Madeline, percurso em que se observa desde as questões orçamentárias como a Lei que regulamenta o Plano Plurianual-PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, a Lei Orçamentária Anual-LOA e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, até questões mais simples como adjudicação, homologação e emissão da nota de empenho.<sup>47</sup>

Todavia, na prática, a realidade é outra. Na indicação muitas das vezes não se observa o quesito conhecimento técnico na área em que o fiscal vai atuar. Por motivos que vão da inexistência desse profissional naquela Unidade Policial Militar, até a indisponibilidade daquele que é competente para fiscalizar aquele tipo de fornecimento ou prestação de serviços contratados.

Percebe-se que, quando da designação do fiscal, em obediência à Portaria PMDF 728/2010, é disponibilizada ao profissional, toda a documentação referente ao processo de contratação para subsídio na fiscalização da execução do contrato. Mas que, sem o conhecimento técnico e específico das matérias que envolvem a contratação pública, nem sempre surte o efeito desejado, vez que a deficiência nesse quesito, em muitos casos é motivo limitador no que se refere a cobrar da contratada o cumprimento das obrigações por ela assumidas quando da assinatura do contrato.

É bastante comum, observar o servidor não fazendo valer seu dever como fiscal do ajuste, de notificar a contratada por supostas irregularidades, administrar tempo para as devidas correções ou sugerir abertura de processo apuratório à autoridade competente quando de eventuais descumprimentos de cláusulas editalícias ou contratuais, ou ainda, deixar de comunicar à autoridade superior em

---

<sup>46</sup> FURTADO, Madeline Rocha: **Gestão de contratos administrativos – importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/93**, 2007, p. 3. Disponível em: < <http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.11190>>. Acesso em: 10 abril de 2014.

<sup>47</sup> Ibid.

tempo hábil situações que fogem a sua competência, para que sejam tomadas as medidas que o caso requer.

Nesse mesmo sentido, o registro próprio, previsto no § 1º do art. 67, também em muitos casos é relegado a segundo plano. Há previsão no decreto distrital, bem como na norma interna da corporação, do envio de relatório a cada mês. Contudo, tais documentos nem sempre retratam a realidade do contrato, ficando, quase sempre, nas informações corriqueiras de identificação das partes, gastos realizados e saldo financeiro remanescente do contrato. Deixando, por vezes, os executores de fazer anotações importantes de ocorrências relacionadas ao ajuste, que de muito ajudaria na elucidação de fatos porventura questionados pela Administração ou pelo particular contratado.

Outro aspecto relevante está relacionado às várias atribuições da função de executor de contratos na Polícia Militar. São tarefas que demandam tempo, requerem compromisso e na maioria das vezes são de grande complexidade. Variam do simples recebimento de material de consumo, ao acompanhamento e fiscalização de grandes obras e reformas, por exemplo. Da produção de documentos simples a comprovação da necessidade da Administração em acrescentar ou suprimir os itens de um contrato. Do contato verbal com o contratado à notificação formal determinando o cumprimento imediato do pactuado em contrato. Variáveis que corroboram a necessidade de mais atenção por parte dos gestores públicos aos profissionais envolvidos nesta atividade, a existência de muitos procedimentos instaurados por supostos descumprimentos de cláusulas contratuais, ou a displicência dos executores no acompanhamento dos ajustes.

#### **4.1. CONTRATOS VERSUS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS**

Os contratos representam a materialização do desejo da Administração em adquirir bens e serviços necessários ao desempenho da missão institucional. São lavrados em suas repartições e devem guardar fidelidade à lei e as cláusulas que o compõe, fazendo lei entre as partes. O que quer dizer que, uma vez celebrado, as

partes devem honrar plenamente as obrigações assumidas quando da assinatura do instrumento.

Processo administrativo denota procedimento apuratório, em alusão, em grande medida, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. É instaurado pela autoridade competente do órgão que celebrou o contrato, para apurar o descumprimento de cláusulas contratuais ou editalícias, assumidas pelo particular fornecedor de bens e serviços a Administração, por ocasião da assinatura do ajuste.

Em tese, para que se instaure um procedimento apuratório, significa que aquela contratação teve algum tipo de problema. Que o executor do contrato, por no mínimo três vezes, notificou a contratada para a correção, e que não tendo êxito nas suas determinações, comunicou à autoridade superior para as providências necessárias. Ou ainda, que o executor em algum momento do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato, foi displicente.

De modo, que a relação entre ambos (contrato e processo administrativo) se caracteriza pela execução contratual, que cabe às partes contratuais. Porém, com peso maior a parte pública, que além de cumprir com as suas obrigações, deve contribuir para que o contratado faça o mesmo. Visto que a fiscalização e o acompanhamento dos contratos administrativos é poder-dever da Administração, que não pode esperar passivamente que o particular contratado cumpra com todas as obrigações assumidas no ajuste.

Assim, a quantidade de processo administrativo instaurado em um determinado período de tempo, em relação aos contratos vigentes naquele período, certamente tem o poder de refletir a qualidade, em maior ou menor grau, com que os contratos são executados, bem como até que ponto a fiscalização foi eficiente.

Nesse contexto, conforme dados do Departamento de Logística e Finanças da Polícia Militar do Distrito Federal, existiam aproximadamente 85 contratos vigentes no ano de 2011, 95 no ano de 2012 e 134 no ano de 2013, dentre os quais estão computados os de atividade continuada, aqueles celebrados inicialmente por doze meses prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos até o limite de sessenta meses, e de escopo, celebrados e encerrados com o recebimento definitivo do bem

ou do serviço contratado. No mesmo período foram instaurados aproximadamente 166 processos administrativos para apurar fatos relacionados à execução dos contratos, 66 no ano de 2011, 53 no ano de 2012 e 47 no ano de 2013. Isso significa em números absolutos que no período estudado a relação entre contratos vigentes e processos administrativos chega à casa dos 53%. Individualmente, ano a ano, esta relação é de 77,65% no ano de 2011, 55,79% no ano de 2012 e 35,07% no ano de 2013. Resultados que, se analisados friamente, podem remeter a uma execução contratual, talvez eficaz, contudo pouco eficiente.

Não se pode deixar de observar que houve uma redução do número de processos administrativos instaurados em relação aos contratos vigentes nos anos de 2011, 2012 e 2013. Contudo, isto não significa que a execução contratual melhorou na mesma proporção. Há de serem consideradas outras variáveis, como por exemplo, o perfil mais técnico legalista ou mais político do gestor, ao longo do período estudado.

#### **4.2. PESQUISA COM EXECUTORES**

Com intuito de extrair entendimento mais aprofundado da problemática existente no universo da execução contratual na instituição pesquisada, optou-se por questionar parte dos profissionais envolvidos, levando-se em consideração as várias unidades demandantes nas aquisições de bens e serviços, bem como a complexidade e diversidade dos objetos contratados.

Nesse propósito, o questionário elaborado busca demonstrar o critério de indicação dos fiscais, a familiaridade destes com objeto contratado e a consciência voltada para a importância da função dentro das metas a serem atingidas, bem como o processo de capacitação e treinamento dispensados a eles pela instituição. Contempla onze questões, dentre as quais duas de múltipla escolha, oito dicotômicas do tipo, sim/não e uma aberta, visando oportunizar ao entrevistado liberdade de expressão para sugerir melhorias no processo.

Atualmente, conforme dados coletados no Departamento de Logística e finanças existem aproximadamente 170 servidores designados para atividades

relacionadas com a fiscalização de contratos. Incluídos executores e seus respectivos substitutos (designados na maioria dos contratos), comissão executora (para poucos ajustes) e Gestor, Fiscal Técnico, Fiscal Requisitante e Fiscal Administrativo do Contrato, para os contratos de tecnologia da informação com base na IN 04/2010 da SLTI/MPOG.

Desse total, foram entrevistados, por meio do questionário, 57 servidores atuantes na atividade de fiscalização e acompanhamento de contratos administrativos, lotados em várias unidades demandantes de bens ou prestação de serviços. Para boa parte, o formulário foi apresentado na seção de contratos, unidade responsável pelos processos de contratação desde o nascedouro do ajuste até o depósito no arquivo permanente. Em alguns casos foi enviado por e-mail, solicitando resposta e devolução. E noutros, deixado na unidade de lotação do servidor, para respostas e retira posterior.

#### **4.3. RESULTADO DA PESQUISA REALIZADA**

Inicialmente, buscou-se questionar o critério utilizado pela Administração para a indicação de servidores para a função de executor. Item bastante relevante para o sucesso dos trabalhos a serem desenvolvidos no curso da execução contratual, haja vista a necessidade de se ter sempre o profissional mais qualificado para aquela determinada tarefa.

Nesse quesito, a maioria, 49,12 % dos entrevistados, respondeu que o critério mais utilizado é a necessidade do serviço, contra, 31,58%, conhecimento técnico, 14,58%, falta de pessoal qualificado e apenas 1,75 %, castigo/punição. Resultado que demonstra que boa parte dos executores de contratos, existentes atualmente, foram indicados aleatoriamente e designados sem deter o conhecimento técnico necessário para exercer esta atividade. O que pode incorrer em riscos ou prejuízos à Administração, decorrentes de irregularidades na execução dos contratos.

Por outro lado, ficou evidente, com unanimidade de 100%, que todos têm consciência da importância da fiscalização de contratos para o atingimento das

metas traçadas pela Polícia Militar. Constatação que se traduz a realidade corporativa, que mesmo com certa deficiência, tem alcançado seus objetivos, graças ao esmero dos servidores envolvidos em desempenhar as atribuições que lhes são impostas.

Em relação ao conhecimento técnico na área que fiscaliza, os dados demonstram equilíbrio, 50,88% responderam sim e 49,12%, não. Resultado que reforça dados colhidos no questionamento sobre o critério de indicação para a função de executor de contratos administrativos, quando, 31,58% dos entrevistados afirmaram terem sido indicados pelo conhecimento técnico do objeto, aquisição ou serviço, a ser fiscalizado.

Questionados se tem claro conhecimento das atribuições do executor de contratos, 52,63% disseram que sim, contra 47,37% que afirmaram não ter claro conhecimento das atribuições da função. O que em tese, significa que para a maioria dos servidores envolvidos na atividade de execução contratual, falta treinamento e capacitação.

Quanto à realização de cursos, 43,86% afirmaram já ter feito algum curso voltado para a execução de contratos administrativos, contra 56,14% que responderam não ter feito nenhum. Demonstrando que a maioria dos executores desempenham suas atividades, utilizando-se do material disponibilizado pela Administração por ocasião da contratação, sem conhecimento mais aprofundado referente ao assunto.

No quesito preparação para exercer a função, 61,40% dos entrevistados se consideram despreparados, tendo 38,60% afirmado que se consideram preparados. Dados que refletem, claramente, que muitos dos que são designados na função não dispõem de conhecimento técnico necessário e precisam ser treinados/qualificados.

Com relação ao desempenho das atribuições da função, 64,91% afirmaram que não conseguem desempenhar todas as atribuições de executor de contratos, contra apenas 35,09% que afirmaram conseguir, o que pode estar diretamente relacionado à capacitação e treinamento dos servidores envolvidos.

Ao perguntar sobre o que mais dificulta na execução de contratos, 43,86% dos entrevistados responderam que é a falta de conhecimento, seguido por 26,31%

que disseram ser a falta de apoio da alta gestão, contra 12,28%, falta de tempo, 8,77%, falta de meios materiais e 8,77% outros. O que reforça a tese de que necessário se faz que haja mais capacitação e treinamentos destes servidores.

Para 71,93% dos pesquisados não há na corporação programa de capacitação e treinamento direcionado aos executores de contratos, como também, para 91,23% não há propaganda institucional voltada para a eficiência na fiscalização/execução dos contratos administrativos celebrados para aquisição de bens e serviços.

Em pergunta aberta, na qual foi dada a oportunidade do entrevistado sugerir solução de melhoria no processo de fiscalização/execução contratual, obteve-se apenas 18 respostas. Dentre as quais, 44,44% sugeriram que a solução de melhoria na execução dos contratos administrativos celebrados pela corporação passa necessariamente pela capacitação e treinamento, por meio de cursos na área de licitações e contratos, de todo o pessoal, que de alguma forma, estiver envolvido com esta atividade.

Assim, conforme estes dados, extraídos do quadro resumo de respostas dos executores de contratos na Polícia Militar do Distrito Federal (Apêndice “B”), fica evidente que a falta de qualificação dos servidores envolvidos com a fiscalização de contratos é, sem dúvida, a causa principal dos problemas existentes nesta área. Seguida pela desatenção dos gestores da instituição, quanto à devida importância de tal atividade para um significativo melhoramento na gestão dos recursos públicos, aplicados na aquisição de bens e serviços, e na realização de obras e reformas pela Administração.

## 5. PROPOSTA DE MELHORIA NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL

O treinamento e capacitação deve fazer parte do conjunto de ações utilizadas pelos gestores públicos, como ferramenta de eficiência no desenvolvimento das atividades desempenhadas pelos seus quadros. Ainda mais quando se fala em licitação e contratação pública, visto envolver, diretamente, grandes montas de recursos financeiros colocados à disposição dos entes públicos para o desenvolvimento das várias atividades desempenhadas pelo Estado na prestação de serviços de boa qualidade a sociedade.

Adote providencias com vistas ao treinamento e capacitação, sobretudo na área de licitações e contratos, dos funcionários que atuam junto à consultoria Jurídica da entidade.<sup>48</sup>

Nesse aspecto, a Corporação castrense sempre buscou resolver o problema da falta de conhecimento, na área de licitação e contratação pública, com a participação de servidores, mais precisamente os componentes das seções envolvidas no processo, em simpósios realizados por algumas consultorias especializadas no tema. O que nem sempre surtiu o efeito desejado, haja vista o nível de conhecimento dos participantes e o ministrado.

Em relação aos fiscais de contratos (executores como são tratados no âmbito do Governo do Distrito Federal), grande maioria não foi contemplada nesse tipo de capacitação, optou-se, em passado recente, por palestras com discussões pontuais de problemas existentes, ministradas por pessoal interno com certo entendimento no assunto. Opção boa, que deu certo resultado naquele momento e para aqueles tipos de problemas mais corriqueiros, como conferência e recebimento de bens e serviços, atesto de notas fiscais, pagamentos, envio de relatórios a repartição responsável, dentre outras atividades de trato simples.

Contudo, a atividade de executor de contratos administrativos vai muito além de simples recebimento e atesto de nota fiscal. Visa representar a Administração

---

<sup>48</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 455/2008**. Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 29 de fevereiro de 2008*. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/Consultar Textual2/Jurisprudencia.faces](https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/Consultar%20Textual2/Jurisprudencia.faces)>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2015.

perante o contratado em todos os aspectos relativos à contratação. Deve ter o conhecimento técnico e científico necessário para fazer com que, tanto o contratado como a Administração, cumpra com suas obrigações pactuadas no ajuste. Vale dizer que dependendo de como o executor se porte perante o contratado, o estimula ou não no fiel cumprimento do acordado pelas partes contratuais.

Assim, o servidor que for designado para a função deverá ter desenvoltura e segurança para desempenhar as atribuições de maior porte, como deixar de receber produtos fora da especificação, determinar prazo a empresa contratada para o cumprimento das cláusulas contratuais que porventura estiver descumprindo ou cumprindo parcialmente, verificar a situação fiscal da contratada, opinar nas solicitações feitas, verificar livros de empregados, férias, depósitos de direitos trabalhistas nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra. Visando sempre resguardar a Administração de qualquer tipo de responsabilidade futura.

Outro aspecto relevante e não menos importante é a parte administrativa do contrato, e que o executor deve ter conhecimento para que a execução ocorra a contento. Necessita entender o que é empenho da despesa, liquidação e pagamento. Como operacionaliza tais conceitos. Elaborar e enviar bons relatórios. Quando e como providenciar pedidos de prorrogação de prazos, de acréscimos quantitativos e qualitativos do objeto contratado. O que é termo de exame e recebimento provisório e definitivo de bens e serviços? Como elaborá-los dentro do que prescreve a legislação pertinente. Deve manter o registro próprio de todas as ocorrências relacionadas ao ajuste executado? Por quê? São atribuições, que por mais simples que pareçam, demandam conhecimento em algumas áreas da ciência, a saber: contabilidade pública, administração financeira e orçamentária, direito administrativo, além de uma vasta legislação referente ao tema, como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei de Responsabilidade Fiscal, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária anual, decretos federais e distritais, instruções normativas e portarias.

Não se quer aqui, dizer que os atos necessários à execução contratual não são realizados. O grande problema é que não o são com a eficiência que devam ter. Percebe-se que os profissionais envolvidos nessa área tem muita dificuldade em lidar com boa parte das atribuições que lhe são impostas como executor de

contratos. Não são raras as vezes que se depara com um destes, batendo de porta em porta, pelos corredores da instituição a procura de alguém mais iluminado para um auxílio nas demandas do seu contrato. Em alguns casos nota-se que aquele servidor não tem noção da atividade que está desempenhando, sentimento que desperta para necessidade de mudanças.

Atitude que só pode se tornar realidade com a percepção, por parte da alta gestão, da importância da fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos como forma de se gerir melhor os escassos recursos públicos utilizados na manutenção e realização das atividades desempenhadas pela corporação.

Desta forma, o treinamento e capacitação de todos os envolvidos no processo, merece destaque. Mas não apenas isso. É necessário que se tenha uma visão sistêmica, no sentido de avaliar o critério de indicação do servidor, a normatização interna atual e suas atribuições, e o modelo utilizado na distribuição de atribuição entre executor e seção responsável.

Quanto ao critério de indicação, talvez, se tenha poucas alternativas, visto que, em muitos dos casos não se tem o servidor ideal para aquele tipo de contratação. Contudo, dentro das possibilidades, se torna salutar, utilizar como princípio basilar, indicar sempre o melhor preparado. Ato que poderá ser facilitado com a atualização do normativo interno, visando incluir novos conceitos e com isso mudar o modelo de distribuição das atribuições.

Atualmente, existem seções como suporte no desenvolvimento das atividades desempenhadas pelo fiscal/executor de contratos. Entretanto, pelo normativo interno, Portaria PMDF nº 728/2010, estas se concentram no profissional designado, o que o sobrecarrega com atribuições que poderiam ser de uma seção, por exemplo, e interfere na atribuição principal que é a de fiscalizar eficientemente a execução do contrato, do qual é responsável.

Assim, para a melhoria na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pela corporação, visando à minimização ou saneamento dos problemas existentes, é necessário que haja mais atenção da alta gestão com relação ao tema, manifestada em ações, inicialmente, em treinamento e capacitação, seguida de

atualização da norma interna e de propaganda institucional motivacional da importância e dos ganhos que a corporação e sociedade terão com o desempenho da função eficientemente.

### 5.1. TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO

Segundo Idalberto Chiavenato “treinamento é o processo educacional de curto prazo aplicado de maneira sistemática e organizada, através do qual as pessoas aprendem conhecimentos, habilidades e competências em função de objetivos definidos”.<sup>49</sup>

Assim, ao treinar e capacitar os servidores envolvidos na área de fiscalização/execução dos contratos, a Administração dará a estes profissionais o conhecimento, as habilidades e a competência necessária ao desenvolvimento das atividades inerentes a função, com objetivos de atingir a eficiência em seus processos de contratação, evitar desperdícios e desvios de recursos ou até mesmo, se blindar contra qualquer tipo de corrupção.

Ação que pode ser iniciada pela inclusão, na grade curricular dos cursos de formação de oficiais e praças, de matéria direcionada a contratação pública, com conteúdo que aborde todas as áreas do conhecimento aplicado no assunto, para que todos os servidores quando formados tenham já uma noção a respeito da fiscalização/execução dos contratos administrativos.

No mesmo sentido, pode se viabilizar, por meio do Plano Anual de Ensino (PAE) da corporação, cursos sistematizados, com calendário extensivo e carga horária adequada, para os executores de contratos, na forma de treinamento/capacitação constante. Ocasão que, também, devem ser abordadas todas as áreas do conhecimento relativas à contratação pública, como contabilidade pública, noções de direito administrativo e administração financeira e orçamentária, além das legislações inerentes, como a própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual, decretos, instruções normativas e portarias.

---

<sup>49</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**. -8. ed. -4. reimpr. –São Paulo: Atlas, 2008, p. 402.

## 5.2. ATUALIZAÇÃO DA NORMA INTERNA

Em se tratando da Portaria PMDF nº 728/2010 poderá ser atualizada para adequação as IN's 02/2008, 04/2010 e 06/2013 da SLTI/MPOG, inclusão de novos conceitos e revisão das atribuições nela listadas. No dispositivo há previsão de executor e executor substituto para expressar fiscalização de contratos. Contudo, tem-se designado gestor, fiscal técnico, fiscal requisitante, fiscal administrativo, gestor de atas de registro de preços e gestor de notas de empenho, quando estas substitui o termo de contrato, em conformidade com o artigo 62, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Quanto às atribuições dos executores impostas pelo dispositivo legal, algumas parecem extrapolar as competências da função, como é o caso do previsto no artigo 3º, inciso XXIII, que obriga o executor a enviar a Diretoria de Apoio Logístico e Finanças, toda a documentação necessária à realização de um novo procedimento licitatório, caso não tenha êxito na prorrogação do prazo de vigência do contrato que fiscaliza/executa. Enquanto, atribuições de extrema importância, como o previsto no anexo IV das IN's 02/2008 e 06/2013 da SLTI/MPOG, que trata da fiscalização de prestadores de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, não são contempladas.

Ou seja, confere ao executor de contratos função de uma seção de projetos de elaborar projeto básico ou termo de referencia e realizar pesquisa mercadológica para nova contratação, e deixa de mencionar o fiel acompanhamento dos contratos de prestadores serviços terceirizados, que tem, atualmente, causado transtornos e até prejuízos com ações trabalhistas impetradas por empregados terceirizados que não tiveram seus direitos garantidos pela contratada. Situação que pode mudar com a revisão das atribuições dos executores de contratos no dispositivo atualizado.

Igualmente, a nova portaria, uma vez editada, poderia normatizar um modelo para todos os contratos, além da adequação dos referentes à tecnologia da informação conforme IN 04/2010 da SLTI/MPOG, com um gestor, que pode ser um servidor ou uma seção, com atribuições da parte administrativa de acompanhamento da vida processual da contratação, e um fiscal/executor com respectivo substituto,

para desempenhar as atribuições específicas da execução, propriamente dita, do contrato pelas partes, conforme entendimento de Léo da Silva Alves:

Não se confunda GESTÃO com FISCALIZAÇÃO de contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.<sup>50</sup>

Atualmente, o sistema tem funcionamento parecido, com a seção de contratos realizando parte da gestão, ao desempenhar algumas funções administrativas da execução dos contratos. Contudo, o modelo não está normatizado. Ficando no universo da comodidade e da conveniência, a decisão de quem deve exercer determinadas atribuições, se a seção ou o fiscal/executor.

Uma vez normatizado, a execução dos contratos será mais eficiente, haja vista retirar do profissional a preocupação com as demandas administrativas do ajuste e enfatizar os trâmites necessários para que Administração esteja de posse dos bens e serviços adquiridos, nas condições pretendidas por ocasião do planejamento e conseqüentemente, do procedimento licitatório.

### 5.3. PROPAGANDA INSTITUCIONAL

Desde os tempos mais remotos os homens mudam conceitos e concepções por meio da propaganda. Graças a esta ferramenta, grandes corporações têm mudado costumes e valores para emplacar seus produtos e serviços, trazendo com isso melhorias na situação das pessoas e das próprias empresas, com a obtenção de ganhos econômicos, financeiros e sociais.

No tema aqui tratado, não é diferente. A utilização de uma ferramenta desse porte trará significativos benefícios à execução dos contratos, à gestão dos recursos e conseqüentemente a corporação, uma vez que levará o servidor a conscientização

---

<sup>50</sup> ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 35, n. 102, out/dez/2004, p. 60-69. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054642.PDF>>. Acesso em 13 de março de 2014.

da importância que se tem em desempenhar a função de modo diligente. Do quanto se pode ganhar, em termos financeiros, econômicos, operacionais e sociais com o acompanhamento e fiscalização/execução eficiente de todas as fases da contratação.

Deste modo, entende-se ser de grande valia a institucionalização de propaganda voltada à eficiência na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pela corporação com particulares fornecedores de bens e serviços. Ferramenta que pode ser veiculada na internet, site oficial da instituição, ou por meio de periódicos, cartilhas, com conteúdo informativo e motivacional, a exemplo do Tribunal de Contas da União, nas revistas de orientação aos gestores sobre como deve pautar no trato com a coisa pública.

## CONCLUSÃO

A fiscalização da execução contratual é dever da Administração, a quem compete designar, por meio de regulamento próprio, servidor que detenha conhecimento técnico daquilo que se pretendeu adquirir, bem como de todo o arcabouço jurídico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos desde a contratação formalizada na assinatura do contrato, até o encerramento do processo, com o recebimento definitivo dos bens e serviços, nas especificações, quantidades, prazos e preços previstos no próprio contrato e no edital, o qual, juntamente à proposta, sempre é parte integrante do ajuste.

Na Polícia Militar do Distrito Federal tem-se buscado a designação de servidor com certo conhecimento técnico para a função de executor de contratos, contudo, o processo de acompanhamento e fiscalização dos ajustes, apresenta deficiências e/ou fragilidades, que trazem transtornos administrativos, às vezes desperdícios, podendo até causar prejuízos ao erário. Fatos que interferem indiretamente na qualidade do serviço a ser prestado à sociedade, uma vez que a atividade fim policial, em muito, depende dos meios materiais para sua plenitude.

Verifica-se que em alguns casos as falhas na execução dos contratos estão relacionadas à falta de habilidade do servidor para fiscalizar aquele tipo de objeto contratado, em outros, a falta de capacitação e qualificação daqueles servidores designados para atuarem nessa área.

De sorte que a pesquisa realizada corrobora entendimento de que a falta de conhecimentos específicos dos executores na área de licitações e contratos é fator relevante no processo, visto que grande parte dos servidores que atua nessa área, sequer, fez algum curso voltado para o desempenho da função, por mais básico que seja. O que leva a entender a qualificação e o treinamento como mecanismo de melhoria da execução contratual, para boa parte destes.

Também, ficou evidente que, indiretamente, a gestão da instituição tem grande parcela de responsabilidade na “ineficiência” da execução dos contratos administrativos, haja vista não proporcionar aos servidores atuantes na área a devida capacitação e o treinamento necessário ao atingimento da eficiência.

Como proposta, em curto prazo, poderia se primar pela capacitação e qualificação dos profissionais que atuam na atividade meio, mais precisamente em ambientes de contínuas contratações, para melhor realização da execução dos contratos sob sua responsabilidade, evitando, desta forma, transtornos ou prejuízos à Administração, bem como a grande quantidade de processos administrativos, que são instaurados, em alguns casos, por falta de habilidade do fiscal na condução dos problemas no decorrer da execução do ajuste.

Os mais otimistas podem até afirmar que existe um processo de qualificação e capacitação na Administração. No entanto, o que se percebe, atualmente, é uma tentativa de se suprir tal deficiência com algumas palestras, focadas em tópicos pontuais, voltadas para um conhecimento prático ou, raros casos de participação em simpósios realizados por terceiros experiente no assunto, que não resolve os problemas existentes. Entende-se que ao focar somente em fatos ocorridos, cria-se uma limitação do servidor para novos acontecimentos que possam surgir. E devido ao pouco conhecimento na área, os simpósios não surtem os efeitos desejados, por estarem além daquilo que se conhece.

Entretanto, a proposta mais acertada visando à diminuição dos problemas que afetam a fiscalização de execução dos contratos celebrados pela Administração, será a implementação de um conjunto de ações que surtirão efeitos no médio e longo prazo.

Inicialmente, poderia se viabilizar a inclusão de matéria focada na execução de contratos administrativos nas grades de matérias dos cursos de formação de oficiais e praças, para que todos já se formassem com um conhecimento mínimo no assunto.

Simultaneamente, pode-se disponibilizar curso, sistematizado e com calendário extensivo, para executores de contratos no plano anual de ensino da corporação (PAE), na forma de um programa de capacitação/treinamento constante. O que permitirá que sejam abordadas todas as disciplinas envolvidas na execução dos contratos, como por exemplo, noções de contabilidade pública, de direito administrativo e de administração financeira e orçamentária.

No mesmo sentido, criar propaganda institucional a ser veiculada na internet, site oficial da instituição, ou por meio de periódicos, voltada à conscientização e motivação dos servidores para a importância da eficiência na fiscalização/execução dos contratos administrativos, no cuidado que devem ter com coisa pública, nos ganhos que todos terão com o fazer melhor. Ganham os executores, com a certeza do dever cumprido, como também de não serem responsabilizados administrativamente, cível ou criminalmente; a Administração pela concretização do planejamento dentro dos parâmetros traçados e a sociedade por ter serviços de boa qualidade, oriundos, indiretamente dos bens e serviços adquiridos e recebidos com padrões de excelência.

E ainda, promover imediata atualização da portaria institucional que disciplina a função de executor de contrato. 1) adequando-a as IN's 02/2008, 04/2010 e 06/2013 da SLTI/MPOG; 2) criando novos conceitos, como gestor (servidor ou repartição), para desempenhar a parte administrativa do contrato e fiscal/executor, com seu respectivo substituto, para a efetiva fiscalização e acompanhamento da execução do contrato; e 3) revisando, de forma objetiva, quantidades e natureza das atribuições listadas para o profissional designado na função.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 35, n. 102, out/dez/2004, p. 60-69. - Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054642.PDF>>. Acesso em 13 de março de 2014.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Fiscalização contratual: “calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 38, n. 114, jan/abr/2009, p.53-62. - Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056872.PDF>>. Acesso em 13 de março de 2014.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Liquidação da despesa e aplicação de penalidades: Momentos essenciais da fiscalização dos contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, jan/abr/2011, p.26-39. - Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057508.PDF>> Acesso em 13 de março de 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. – Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 01 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 22 de junho de 1993*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8666compilado.htm>>. Acesso em: 01 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de março de 1964*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 01 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 17 de julho de 1992*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)>. Acesso em 27 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 01 de fevereiro de 1999*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em 18 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.271**, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 8 de julho de 1997*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D\\_2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D_2271.htm)>. Acesso em 27 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa MPOG Nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de maio de 2008*. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>>. Acesso em 25 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa MPOG Nº 04**, de 02 de novembro de 2010. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 16 de novembro de 2011*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia/instrucao-normativa-mp-slti-no04>>. Acesso em 18 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16 Distrito Federal**. Plenário. 24.11.2010. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADC+16+DF%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 12 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. - 4. Ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em 27 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 1.632/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 22 de julho de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 381/2009**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 13 de março de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 212/2009**. 2º Câmara. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 06 de fevereiro de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 1.930/2006**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 18 de outubro de 2006*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 767/2009**. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 27 de abril de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/ Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 646/2007**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 23 de abril de 2007*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 1.448/2006**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 18 de agosto de 2006*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 1.391/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 26 de junho de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/ Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 1.125/2009**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 29 de maio de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 2.545/2004**. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 19 de outubro de 2004*. Disponível

em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 520/2009**. Plenário. Relator: Augusto Sherman. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 31 de março de 2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 455/2008**. Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. *Diário Oficial da União, Brasília-DF, 29 de fevereiro de 2008*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331**. Legalidade do contrato de prestação de serviços. *Diário Eletrônico de Justiça do Trabalho de 27, 30 e 31 de maio de 2011*. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)>. Acesso em 12 de abril de 2014.

CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro e ABRAMO, Cláudio Weber – **Licitações e Contratos: Os Negócios entre o Setor Público e o Privado**. Disponível em: <[http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/Licitacoes\\_e\\_Contratos\\_os\\_Negocios\\_entre\\_o\\_Setor\\_Publico\\_e\\_Privado.pdf](http://www.institutoapoiar.org.br/imagens/bibliotecas/Licitacoes_e_Contratos_os_Negocios_entre_o_Setor_Publico_e_Privado.pdf)>. Acesso em 10 de abril de 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: o capital humano das organizações** / Idalberto Chiavenato. -8. ed. -4. reimpr. –São Paulo: Atlas, 2008.

COSTA, Antônio França da. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 45, n. 127, mai/ago/2013, p. 58-71 - Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2591385.PDF>> Acesso em 21 de março de 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 32.598**, de 15 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília-DF, 16 de dezembro de 2010*. Disponível em <[http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=66829](http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=66829)>. Acesso em: 01 de março de 2014.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito administrativo positivo** – 7<sup>o</sup> edição revista e ampliada. Atualizada de acordo com a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Edimur Ferreira de Faria. – Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos**. 5. ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FURTADO, Madeline Rocha: **Gestão de contratos administrativos – importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/33**. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.11190>>. Acesso em: 10 de abril de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**. 35<sup>a</sup> edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. – São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. – **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira, DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Boletim Governet de Licitações e Contratos, nº 82, Fevereiro/2012, p. 112. Disponível em: <<http://www.governet.com.br/texto.php?cod=5129>>. Acesso em 08 de abril de 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal – **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos** / Marçal Justen Filho. – 13. ed. – São Paulo. Dialética, 2011.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada** – notas e comentários à lei 8.666/93. 9. ed. Curitiba: Zênite, 2013. 1584 p.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Portaria nº 728**, de 18 de outubro de 2010. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados pelo Departamento de Logística e Finanças (DLF) na execução de contratos administrativos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, celebrados no âmbito da Corporação e dá outras providências. *Boletim do Comando Geral nº 190, 18 de outubro de 2010*. Disponível em: <<https://intranet.pmdf.df.gov.br/controlerLegis/lacao2/PDF/1749.pdf>>. Acesso em: 01 de março de 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de contas do Estado de São Paulo. **TC-784/005/2006 2º Câmara**. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/380387.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/380387.pdf)>. Acesso em 12 de abril de 2014.

SILVA, Magno Antônio da. **Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria de informação**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, jan/abr/2011, p.68-83. - Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057508.PDF>> Acesso em 13 de março de 2014.

VIEIRA, Antonieta Pereira *et al.* **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 5 ed. rev. ampl., 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 433 p. ISBN 978-85-7700-700-4.

## APÊNDICE “A” - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS EXECUTORES DE CONTRATOS

### IDP – INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PÚBLICO

Prezado (a) Executor (a) estou desenvolvendo um trabalho sobre a fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos no âmbito da PMDF, como requisito a titulação na especialização em Direito Administrativo pelo IDP. Necessito de sua colaboração no preenchimento deste questionário, com o qual pretendo verificar a origem de determinadas imperfeições no processo de execução contratual. Não há necessidade de se identificar.

#### Dados do Executor:

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_. Tempo de Polícia: \_\_\_\_\_.  
Formação: \_\_\_\_\_.

#### Nas questões de 1 a 10 marque um “X” em uma única resposta

1. No seu entender, por que foi indicado para a função de executor de contrato?  

<input type="checkbox"/> motivação para exercer a função	<input type="checkbox"/> necessidade do serviço
<input type="checkbox"/> castigo/punição	<input type="checkbox"/> conhecimento técnico
<input type="checkbox"/> falta de pessoal qualificado para tal	<input type="checkbox"/> outros – especifique no verso

indicando o nº da pergunta.
  
2. Tem consciência da importância da fiscalização/execução de contratos no atingimento das metas da Corporação?  
 sim                       não
  
3. Tem conhecimento técnico na área que fiscaliza/executa?  
 sim                       não
  
4. Tem claro conhecimento das atribuições de executor de contratos?  
 sim                       não
  
5. Já fez algum curso voltado para a execução de contratos?  
 sim                       não
  
6. Considera-se preparado para o exercício da função?  
 sim                       não

7. Na sua rotina de trabalho como executor, consegue desempenhar todas as atribuições da função?

( ) sim                      ( ) não

8. No seu entender, o que mais dificulta a execução contratual?

( ) falta de tempo                      ( ) falta de meios materiais  
( ) falta de conhecimento              ( ) falta de apoio da alta gestão  
( ) outros – especifique no verso indicando o nº da pergunta.

9. Tem conhecimento de algum programa de capacitação/treinamento na Corporação direcionado aos executores de contratos?

( ) sim                      ( ) não

10. Existe na Corporação propaganda institucional voltada para a eficiência na fiscalização/execução dos contratos administrativos?

( ) sim                      ( ) não

11. Caso deseje, dê sua sugestão para a melhoria na execução contratual no âmbito da PMDF.

**APÊNDICE “B” – QUADRO RESPOSTA DOS EXECUTORS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Pergunta	Possíveis respostas	Qtde.	%
1. No seu entender, por que foi indicado para a função de executor de contrato?	Motivação para exercer a função	00	0
	Necessidade do serviço	28	49,12
	Castigo/punição	01	1,75
	Conhecimento técnico	18	31,58
	Falta de pessoal qualificado	08	14,03
	Outros	02	3,51
2. Tem consciência da importância da fiscalização/execução de contratos no atingimento das metas da Corporação?	Sim	57	100
	Não	00	0
3. Tem conhecimento técnico na área que fiscaliza/executa?	Sim	29	50,88
	Não	28	49,12
4. Tem claro conhecimento das atribuições de executor de contratos?	Sim	30	52,63
	Não	27	47,37
5. Já fez algum curso voltado para a execução de contratos?	Sim	25	43,86
	Não	32	56,14
6. Considera-se preparado para o exercício da função?	Sim	22	38,60
	Não	35	61,40
7. Na sua rotina de trabalho como executor, consegue desempenhar todas as atribuições da função?	Sim	20	35,09
	Não	37	64,91
8. No seu entender, o que mais dificulta a execução contratual?	Falta de tempo	07	12,28
	Falta de meios materiais	05	8,77
	Falta de conhecimento	25	43,86
	Falta de apoio da alta gestão	15	26,31
	Outros	05	8,77
9. Tem conhecimento de algum programa de capacitação/treinamento na Corporação direcionado aos executores de contratos?	Sim	16	28,07
	Não	41	71,93

10. Existe na Corporação propaganda institucional voltada para a eficiência na fiscalização/execução dos contratos administrativos?	Sim	05	8,77
	Não	52	91,23
11. Caso deseje, dê sua sugestão para a melhoria na execução contratual no âmbito da PMDF.	08 responderam capacitação e treinamento, ou seja, 44,44%; 03- designação para a função somente de pessoal qualificado, 16,66%; 03 - a criação de uma estrutura organizacional voltada para a execução dos contratos, 16,66%; 01 - a designação de pessoal auxiliar para executar as diversas atribuições da função, 5,55%; 01 - disponibilização de meios materiais, 5,55%; 01 - mais tempo aos executores, 5,55% e 01 - respeitar a execução do contrato nos termos da lei, 5,55%.		

Fonte: Dados do questionário aplicado