

## NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA – SETCI/CGM Nº 003/2015

**TEOR:** Fiscais de Contratos Administrativos e o Princípio da Segregação de Funções.

### INTRODUÇÃO:

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93), no seu art. 67, exige que a execução do contrato deve ser acompanhada e principalmente fiscalizada por um agente da Administração, ou seja, a designação de um fiscal é obrigatória. Desta forma, o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato são obrigatórios para todos os contratos administrativos, inclusive aqueles que se esgotem em um único ato.

A figura do Fiscal do Contrato nasce das prerrogativas especiais da Administração Pública reconhecidas no âmbito dos contratos administrativos (as chamadas Cláusulas Exorbitantes do Direito Comum), descritas genericamente nos incisos do Art. 58 da Lei 8.666/93. Uma dessas cláusulas exorbitantes garante à Administração Pública o poder de "fiscalizar-lhes a execução" (art. 58, III).

### OBJETIVO:

A presente Nota de Orientação Técnica tem por objetivo estabelecer orientações quanto à **fiscalização de contratos**, uma vez que, a escolha do fiscal do contrato, dever recair sobre servidores que tenham capacidade técnica e conhecimento do objeto contratado, bem como, que haja estrita obediência ao **princípio da segregação de funções**.

### FISCAL DO CONTRATO:

Fiscal do Contrato é o servidor que, preferencialmente, deverá possuir conhecimento na área em que vier a atuar<sup>1</sup>, **devendo ser designado** pelo Ordenador de Despesa, através de portaria publicada no Diário Oficial, para fiscalização de cada contrato<sup>2</sup>, responsabilizando-se pelo atesto da realização dos serviços ou fornecimento dos bens efetivamente prestados, mediante relatório consolidado, anterior ao pagamento<sup>3</sup>.

Em relação às Despesas Comuns de Gestão – DCG, os fiscais serão designados pelo órgão centralizador, sem prejuízo da possibilidade do ordenador de despesas designar o fiscal, por interesse ou mediante requisição ao órgão centralizador<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Art. 39, inc. II, parágrafo único do Decreto Municipal nº 1.031/2015.

<sup>2</sup> Art. 38 do Decreto Municipal nº 1.031/2015.

<sup>3</sup> Art. 39, inciso I, alínea k do Decreto Municipal nº 1.031/2015.

<sup>4</sup> Art. 38, § 2º, inciso I do Decreto Municipal nº 1.031/2015.



## QUEM PODE SER O FISCAL DO CONTRATO:

A atribuição de fiscal deve recair sobre peessoa que pertença aos quadros da Administração, com designação através de Portaria, devidamente publicada, que contenha os dados do servidor e os do contrato administrativo que será fiscalizado (número, objeto, prazo, empresa contratada etc.). Por outro lado, é permitido, contudo, a contratação de terceiros para auxiliá-lo com o fornecimento de informações técnicas para que ele possa se posicionar quanto à correta execução do contrato. Senão vejamos:

*Assim, 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. [Acórdão 212/2009 – TCU – Segunda Câmara].*

*Mantenha representante, pertencente a seus quadros próprios de pessoal, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93. [Acórdão 690/2005 – TCU – Plenário].*

Por fim, é preciso considerar que o fiscal de contrato nomeado tenha conhecimentos tanto jurídicos quanto técnicos, a fim de que detenha pleno conhecimento dos termos contratuais que irá fiscalizar, principalmente de suas cláusulas, assim como das condições constantes do edital e seus anexos, com vistas a ter condições para identificar todos os problemas, que, porventura, vierem surgir durante a execução das obrigações do contratante e contratado.

## PERFIL DO FISCAL:

O Manual de Gestão de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins traz em seu bojo o perfil do gestor do contrato, que por analogia, também se aplica à figura do fiscal do contrato. Senão vejamos:

A Lei 8.666/93 não faz referência expressa ao perfil do gestor do contrato. Todavia, em face da relevância do encargo, é importante que o servidor designado seja dotado de certas qualificações, tais como:

- a) Gozar de boa reputação ética-profissional;
- b) possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado;
- c) não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- d) não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo;
- e) não haver sido responsabilizado por irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União ou junto a Tribunais de Contas de Estado, do Distrito Federal ou de Município;
- f) não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro, na Lei nº 7.492/1986 e na Lei 8.429/1992.

Além dos requisitos legais e/ou técnicos para desempenho de suas atribuições, é preciso observar se o fiscal nomeado para o contrato encontra **impedido**, pelos seguintes motivos<sup>5</sup>:

- a) Que tenha interesse pessoal direto ou indireto na execução do Contrato;
- b) Estar litigando administrativa ou judicialmente com qualquer dos representantes ou sócios da parte Contratada ou parentes destes em até primeiro grau de parentesco;
- c) Ter notórias amizade íntima ou inimizade, ou relação de crédito ou débito com a empresa, ou seus representantes ou parentes;
- d) Outros impedimentos que demonstrem qualquer tipo de vínculo subjetivo ou não junto à empresa, ou seus representantes ou parentes.

### **ETAPAS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS:**

Em princípio, para melhor compreensão do processo orçamentário, é importante salientar o que dispõe o Manual da Despesa Nacional, que classifica a despesa orçamentária em três **etapas**: Planejamento, Execução e Controle e avaliação.

a) **Planejamento**: A etapa do planejamento abrange, de modo geral, toda a análise para a formulação do plano e ações governamentais que serviram de base para a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira, e o processo de licitação e contratação.

b) **Execução**: Os estágios da execução da despesa orçamentária, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento.

c) **Controle e Avaliação**: Esta fase compreende a avaliação e a verificação realizada pelos órgãos executores, controle e pela sociedade.

Assim, quando adentramos na etapa da “**fiscalização de contratos**”, em obediência a ordem imperativa do art. 67 da Lei nº 8.666/1993, estamos diante da “**execução do contrato**”, que compreende o período entre o contrato e o recebimento, sendo pois, etapa do processo de contratação que resulta em cumprir as cláusulas pactuadas pelas partes em decorrência do procedimento licitatório, dispensa ou ineligibilidade.

Nesta fase, há que se observar a aplicação do **Princípio da Segregação de Funções**, que consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Destacamos então, o entendimento consubstanciado pelo Tribunal de Contas da União - TCU sobre a matéria:

*Segregação de funções - princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. (TCU, Portaria n.º 63/96, Glossário).*

<sup>5</sup> Manual de Orientação para Gestão e Fiscalização de Contratos da Controladoria Geral do Estado do Tocantins, 2013.



5

Por outro lado, temos ainda a Instrução Normativa nº 1/2001<sup>6</sup> da Secretaria Federal de Controle – SFC, que aprova o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal que assim conceitua o princípio em referência:

3. *Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:*

...  
**IV. segregação de funções** - *a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.*

A aplicação desse princípio aos processos de contratação, visualizados a partir de suas três fases (planejamento, licitação e contrato), pode ser mais complexa do que se imagina, visto que determinados atos praticados na fase inicial (planejamento), são fiscalizados direta ou indiretamente nas fases seguintes (licitação e contrato). Isso, é claro, demanda cuidado na delegação de atribuições aos diversos agentes envolvidos nos processos de contratação, visto que os atos praticados por um sujeito não podem ser incompatíveis entre si, o que ocorre, por exemplo, quando ele pratica atos na fase interna do processo de contratação, e os fiscaliza na fase externa ou contratual<sup>7</sup>.

Vejam, a título de exemplo, situações encontradas em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, bem como, recomendações prolatadas em decisões pelo referido Órgão Colegiado:

**Acórdão nº 95/2005 - TCU - Plenário**

9.3.2. *observe as boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o princípio da moralidade, no que diz respeito à segregação de funções, de modo a evitar que o mesmo servidor execute todas as etapas das despesas (Acórdão nº 95/2005 - TCU - Plenário)*

**Acórdão 2455/2003 - TCU - Primeira Câmara**

*Indique, ao nomear representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução de contratos da Unidade, servidor fiscal que não esteja envolvido diretamente com a obtenção e negociação das prestações de serviços e/ou fornecimentos, de acordo com as disposições do art. 67 da Lei n. 8.666/1993.*

**GRUPO I - CLASSE V - TCU - Plenário**

**TC 009.580/2012-3 - GRUPO I - CLASSE V - TCU - Plenário - Relatório de Auditoria**

29. *Verificou-se, outrossim, deficiências quanto à segregação de funções no âmbito do setor de licitações e contratos. A título de exemplo, no Contrato 7/2012, o Diretor Administrativo do hospital foi designado como fiscal da avença, incorrendo em flagrante conflito de interesses em suas atribuições.*

**Acórdão nº 1520/2015 - TCU - Plenário**

9.1.34.1.1. *o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, "a");*

<sup>6</sup> Capítulo VII, Seção VIII, item 3, IV.

<sup>7</sup> Blog Zenite. *A segregação de funções no bojo dos processos de contratação.* Pedro Henrique Braz De Vita. 2013.



9.1.34.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, "b").

**Acórdão nº 1093/2015 – TCU – Plenário**

9.10.9. designação de mesmos servidores para desempenho de atribuições em diversas fases e procedimentos de um mesmo processo de licitação e contratação, a exemplo da elaboração do edital (e do orçamento, termo de referência, anexos etc.), da participação na comissão de licitação, da fiscalização do contrato advindo e do pagamento dos serviços contratados, incorrendo em descumprimento do princípio da segregação de funções;

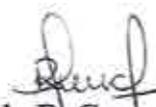
## CONCLUSÃO:

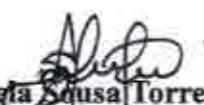
A Segregação de Funções deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização das mesmas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio<sup>8</sup>.

De acordo com o Princípio da Segregação das Funções, na estruturação dos órgãos, deve a função de controle separar-se das demais, como contabilidade, licitação, jurídica, etc. Assim, aquele que exerce o controle não deve fazer nenhuma outra função administrativa, sob pena de não realizar o controle com eficiência. Desse princípio vem o brocardo: **quem executa não controla e quem controla não executa.**

Assim sendo, para garantir a legalidade dos atos administrativos, é imprescindível que a autoridade máxima administrativa de cada órgão da Administração Pública Municipal, observe com rigor a aplicação do **princípio da segregação de funções** na estrutura organizacional e no fluxo dos processos de trabalho da entidade, zelando pela boa e regular condução dos interesses públicos sob sua tutela.

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**, aos vinte dias do mês de agosto de 2015.

  
**Rosângela R. Cerqueira Barbosa**  
Analista de Controle Interno

  
**Ângela Sousa Torres**  
Controladora Geral do Município

De acordo. Encaminhe-se aos órgãos e entidades do Poder Executivo e, a posteriori, publique-se no site desta Controladoria Geral.

  
**Dulcélio Stival**  
Secretário Municipal de Transparência e Controle Interno

<sup>8</sup> Manual Técnico de Auditoria da Controladoria Geral do Estado do Tocantins.

