



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 02/2021-CGM01-DCI

ASSUNTO: Considerações Técnicas acerca da gestão e fiscalização dos contratos firmados pelos órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Considerando o estabelecido pelo Art. 7^a do Decreto Municipal nº 35.445 de 27 de dezembro de 2018, o qual norteia os trabalhos realizados pelo Departamento de Controle Interno, bem como as manifestações expedidas no exercício de suas atribuições;

Considerando a Lei Federal nº 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

Considerando a Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, que instituiu normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Considerando o Decreto Municipal nº 33.857/2016 e alterações, que dispõe sobre o processo de licitação, aquisição de bens, contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, no âmbito do Município de Guarulhos e dá outras providências;

Considerando o Decreto Municipal nº 33703/2016, que regulamenta a atividade administrativa de gestão e fiscalização nos contratos no âmbito da Administração Direta, autarquias e fundações de direito público, bem como a forma de recebimento dos objetos contratuais, alterado pelo Decreto nº 37863/2021;

Considerando o Decreto Municipal nº 33912/2017 que estabelece as atividades e os procedimentos a serem observados pelos órgãos gestores e pelos fiscais de contratos firmados pelos órgãos da Administração Municipal Direta, Indireta, bem como a forma de recebimento dos objetos contratuais, alterado pelo Decreto nº 38328/2021;

Com isso, damos origem a presente **Orientação Técnica**, a qual visa nortear as unidades quanto à efetiva gestão e fiscalização dos contratos firmados pelos órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta.

1. Normas sobre o tema:

- Lei nº 8.666/93, art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: III - fiscalizar-lhes a execução;
- Lei nº 8.666/93, art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà 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.

- Decreto Municipal nº 33.857/2016, art. 14º, § 2º Os procedimentos necessários ao exercício das atribuições de gestão e fiscalização de contratos e ao recebimento do objeto contratual deverão observar o procedimento formal estabelecido no Decreto Municipal nº 33703, de 29 de setembro de 2016, pelos órgãos da Administração Municipal Direta, autarquias e fundações de direito público.

- Lei nº 14.133/2021, art. 6, XVI, c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos; XVIII, c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos; XXV, e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

Art. 14, IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

Art. 18, X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Art. 48, Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Art. 22, § 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

INFORMAÇÃO

1. POR QUE O DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO EMITE ESTA ORIENTAÇÃO TÉCNICA?

Tendo em vista o alto volume de recursos destinados às contratações públicas e os riscos associados aos controles internos relativos aos processos de trabalho da área de compras e contratações e, ainda, considerando que a gestão das aquisições governamentais é um assunto estratégico para a alta administração, relacionado ao atendimento da missão institucional dos órgãos e entidades e ao cumprimento das políticas públicas, o trabalho foi realizado com o objetivo de fornecer subsídios para a melhoria das operações das organizações em relação às atividades de gestão e de fiscalização contratual.

Os conceitos e orientações expostos nesta Orientação Técnica visam ao aperfeiçoamento dos controles internos administrativos e ao fortalecimento da integridade com o adequado gerenciamento dos riscos envolvidos no processo de gestão e fiscalização dos contratos administrativos pelos órgãos e entidades.

Os levantamentos e a consolidação de informações foram realizados com o propósito de auxiliar os dirigentes dos órgãos e entidades quanto à adoção de boas práticas atinentes à gestão e à fiscalização dos contratos administrativos, a fim de reduzir a ocorrência de descumprimentos de cláusulas da avença, irregularidades, inexecução total ou parcial, danos e fraudes relacionados à execução contratual.

2. Segregação de Funções: Como distribuir atividades

A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.

Alguns exemplos das diversas aplicações da segregação de funções podem ser encontrados em julgamentos dos Tribunais de Contas e órgãos de controle, conforme Anexo II desta orientação.

3. Rotinas de gestão e fiscalização de contratos

A partir dos conceitos básicos expostos, propõe-se uma reflexão sobre as atribuições dos atores que participam do acompanhamento e fiscalização contratual, a saber gestores, fiscais e seus substitutos. À luz das disposições legais, dos entendimentos dos Tribunais de Contas e da literatura técnica especializada, cabe aos dirigentes dos órgãos estabelecerem os papéis e as atribuições específicas a fiscais e gestores, de acordo com especificidade dos contratos, no âmbito da respectiva organização.

Tal definição guarda relação com a complexidade e a estrutura de cada órgão ou entidade, podendo observar, de forma exemplificativa, as atribuições elencadas a seguir.

- Atribuições gerais

Para acompanhamento da execução contratual, gestores, fiscais e seus respectivos substitutos possuem as seguintes atribuições de caráter geral, exemplificadas no Quadro 01:

Quadro 01 – Exemplos de atribuições de caráter geral para gestores e fiscais de contratos

Atribuições e controles gerais para gestores e fiscais no acompanhamento da execução contratual
Manter arquivo digital atualizado da legislação e outros normativos relacionados à licitações e contratos;

Apreciar o termo de contrato (ou equivalente), bem como os respectivos aditivos e todo o processo de contratação (edital, anexos, termo de referência, projeto básico, memorial descritivo, projeto executivo, pesquisa de mercado, conforme o caso);

Conhecer a proposta comercial da contratada e os documentos que a instruírem, com todos os seus itens, condições e preços e ter cópia da proposta de preço, acompanhada, se for o caso, de planilhas de custo e formação de preço, de relação de material ou equipamento;

Atentar-se às cláusulas contratuais que contenham especificações do objeto, condições de execução, procedimentos de fiscalização, obrigações da contratada, penalidades/sanções aplicáveis;

Averiguar o cumprimento das condições editalícias e contratuais, bem como das exigências legais, para início da execução do objeto (inclusive a prestação de garantia);

Verificar, sistematicamente, o cumprimento das cláusulas editalícias e contratuais durante toda a execução do contrato (inclusive se o licitante mantém todas as condições exigidas para a habilitação e a contratação);

Promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato, dentro de suas competências;

Formalizar o processo de trabalho relativo ao acompanhamento e à fiscalização da execução contratual, autuando documentos, registros e outras informações que julgar pertinentes, dentro de suas competências;

Manter registros completos e suficientes de todas as ocorrências relativas à execução contratual, em meio físico e digital, individualizados para cada contrato;

Manter controle atualizado dos saldos de empenhos e dos pagamentos efetuados, evitando a realização de serviço ou fornecimento sem prévio empenho;

Informar eventuais irregularidades e ocorrências ao superior hierárquico;

Acompanhar a vigência e o cronograma de execução contratual;

Comunicar imediatamente ao superior hierárquico em caso de situações de conflitos de interesses, a exemplo de relações de parentesco com sócios, funcionários ou colaboradores dos contratados, existência de interesses ou privilégios pessoais que possam influenciar o monitoramento da execução contratual, entre outros;

Comunicar imediatamente ao superior hierárquico em caso de ocorrências de situações de práticas antiéticas, de fraude ou de corrupção;

- Atribuições específicas do gestor do contrato

Conforme o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do STJ, o gestor é o responsável por coordenar, comandar e acompanhar a execução do contrato. Deve agir de forma pró-ativa e preventiva, observar o cumprimento das regras previstas no instrumento contratual e buscar os resultados esperados pela Administração. Portanto, o gestor é o servidor que detém uma visão macro dos contratos.

As atribuições dos gestores de contratos variam conforme as especificidades dos órgãos ou entidades, mas podem incluir as seguintes atividades complementares (Quadro 02):

Quadro 02 – Exemplos de atribuições complementares para gestores de contratos

Atribuições e controles para gestores no acompanhamento da execução contratual
Manter banco de dados com informações dos contratos sob sua gestão (quantitativos, valores praticados, ocorrências), a fim de favorecer séries históricas que possam subsidiar o planejamento das futuras contratações;
Orientar os fiscais de contrato no desempenho das atribuições, dentro das suas competências;
Promover reunião inicial com preposto da contratada, com ata registrada e juntada ao processo de fiscalização contratual;
Acompanhar o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias decorrentes da execução contratual antes de ser autorizada a liquidação da despesa;*
Conferir a importância a ser paga, constante no documento comprobatório da despesa, com base no contrato, na nota de empenho e no ateste do fiscal do contrato;
Comunicar-se com o Ordenador de Despesas do órgão ou entidade sobre eventuais irregularidades encontradas;
Tomar providências quanto às formalidades para renovações ou rescisões contratuais;
Acompanhar o controle do valor das garantias e comunicar ao superior imediato a ocorrência de desatualização;

Observar o princípio da motivação quando dos pedidos de aditamento de prazo e de acréscimos quantitativos;

Subsidiar a autoridade competente na aplicação de penalidades advindas de inexecução parcial ou total do contrato, mediante informações fornecidas pelo fiscal;

Tomar medidas para o encerramento contratual em conjunto com o fiscal.

***Observações Importantes:**

1) O gestor contratual deverá manter atualizadas, em arquivo próprio, todas as certidões que comprovam a regularidade fiscal da empresa, considerando a documentação exigida na Portaria nº 03/2017-SF (Anexo III), para dar andamento à liquidação da despesa.

2) O cuidado com a regularidade fiscal descrito acima, deve também, ser rigorosamente observado em relação aos repasses de recursos públicos às entidades do Terceiro Setor, uma vez que a Municipalidade responde solidariamente por questões trabalhistas.

3) A inércia, o não cumprimento ou o cumprimento indevido das atribuições de gestor e fiscal, bem como as condutas omissivas que imputem prejuízo à Administração, acarretará em apuração de responsabilidade.

- Atribuições específicas do fiscal

Conforme o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do STJ, estabelece que o fiscal do contrato deverá acompanhar o efetivo cumprimento do objeto contratado e auxiliar o gestor com informações que possibilitem a tomada de decisão e validação do ateste da execução do objeto contratado. Assim, o fiscal é o servidor que promove o acompanhamento rotineiro da execução do contrato e auxilia o gestor do contrato.

A possibilidade de compartilhamento da fiscalização possui previsão no **Artigo 7º do Decreto nº 33703/2016**, o qual transcrevemos: “A fiscalização do contrato poderá ser exercida por mais de um servidor, cabendo apenas estar detalhado na portaria de designação as parcelas do contrato que cada fiscal irá desempenhar.”



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

No que se refere particularmente a fiscalização de Obras Públicas, o item 10 do Anexo I desta Orientação traz o link do Manual de Fiscalização de Obras Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual recomendamos a observância.

As atribuições dos fiscais de contratos variam conforme as especificidades dos órgãos ou entidades, mas podem incluir as seguintes atividades complementares (Quadro 03):

Quadro 03 – Exemplos de atribuições complementares para fiscais de contratos

Atribuições e controles para fiscais no acompanhamento da execução contratual
Anotar em registro próprio, individualizado, ou em controle equivalente todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual;
Verificar os materiais e insumos empregados na execução do contrato;
Acompanhar constantemente a execução do objeto previsto no termo contratual;
Acompanhar “in loco” a execução do contrato, realizando as medições dos serviços junto da contratada;
Receber, provisória e definitivamente, aquisições, obras ou serviços sob sua responsabilidade, mediante termo circunstanciado ou documento equivalente, de acordo com amostras, marcas e descrições dos itens conforme estabelecido no contrato;
Verificar a conformidade das entregas em relação ao definido no projeto básico ou termo de referência e, estando em conformidade, emitir o aceite no verso da nota fiscal ou fatura;
Solicitar, quando for o caso, a substituição dos bens ou serviços por inadequação ou vícios que apresentem;
Aprovar a medição dos serviços efetivamente realizados em consonância com o previsto no contrato;
Apurar a importância a ser paga e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação, com base no contrato e nos comprovantes de entrega do bem ou de



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

efetiva prestação do serviço;
Examinar e conferir as notas fiscais, faturas ou documentos equivalentes antes de formalizar o atesto da prestação do serviço ou recebimento dos bens, verificando, por exemplo, se há erros, rasuras ou divergências com relação a datas, valores, quantitativos, serviços prestados ou características dos bens;
Ao confrontar os dados das notas fiscais e faturas antes do atesto, promover as correções devidas e o arquivamento de cópia junto aos demais documentos pertinentes;
Após conferência, eventual saneamento e atesto, encaminhar a documentação pertinente à área responsável para liquidação da despesa e o pagamento;
Fazer diligências junto à empresa contratada, adotando controles para registro destas reuniões;
Emitir atestado de execução parcial ou total do serviço;
Emitir parecer técnico fundamentado, ou documento equivalente, comunicando ocorrências de descumprimento de obrigação contratual;
Notificar por escrito a contratada em caso de descumprimento das cláusulas contratuais, anexando aos autos comprovante de recebimento da notificação pela contratada.

- Perfil desejado de gestor e fiscal de contratos

Além dos deveres do funcionário público já mencionados nesta Orientação Técnica, a Lei Municipal nº 1429, de 19 de novembro de 1968, estabelece os deveres de discricção, de urbanidade e de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que o servidor público servir. O normativo estabelece, também, no artigo 172, as proibições a que o funcionário público está sujeito, dentre as quais se destacam valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função; firmar contratos de quaisquer natureza com o Município, mesmo por procuração, ser membro de firma comercial individual, assim como exercer função de direção ou gerência de sociedades comerciais, industriais, de economia mista e empresa pública; - receber propinas, comissões, presentes e vantagens de qualquer espécie em razão de suas atribuições.



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

O Decreto Municipal nº 35459 de 17 de janeiro de 2019, Estabelece o Código de Conduta e Ética Profissional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal, regulamenta sobre o conflito de interesses, institui a Comissão de Ética e dá outras providências correlatas, no artigo 4º, um rol de princípios de conduta que visam à promoção da ética no relacionamento do agente público municipal com pessoas com o patrimônio público, que incluem, entre outros, transparência, integridade, impessoalidade, dignidade e decoro no exercício de suas funções, evitando qualquer conflito de interesses.

Além de considerar os deveres destacados nos normativos supracitados, é necessário que gestores e fiscais de contratos tenham habilidades e competências técnicas adequadas ao desempenho das funções que lhes foram confiadas, a fim de garantir o efetivo acompanhamento da execução contratual como estratégia para o alcance dos resultados esperados nas contratações públicas.

Nesse sentido, o perfil desejável dos servidores contempla, dentre outros aspectos (Quadro 04):

Quadro 04 – Perfil desejável para gestores e fiscais de contratos

Habilidades e competências técnicas para o acompanhamento da execução contratual
Conhecer a legislação básica e as normas de licitações e contratos;
Manter-se atualizado quanto às jurisprudências e boas práticas relativas ao acompanhamento e à fiscalização contratual;
Conhecer as suas atribuições e responsabilidades relativas ao acompanhamento e fiscalização contratual;
Conhecer a estrutura organizacional do órgão ou entidade e saber a quem se reportar quando da comunicação de ocorrências relativas à execução e fiscalização contratual;
Comunicar-se tempestivamente com o superior hierárquico;
Participar de capacitações e treinamentos atinentes à fiscalização contratual;
Ter conhecimento técnico suficiente do objeto da contratação;



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

Conhecer a descrição dos bens ou dos serviços a serem executados;

Ser atento a detalhes, prudente, zeloso, organizado, diligente e objetivo quando do acompanhamento e fiscalização contratual;

Ter clareza e capacidade de comunicação verbal e escrita para fins de registros das informações e ocorrências relacionadas com a execução do contrato;

Ser proativo e tempestivo nas tomadas de decisões relativas ao acompanhamento e fiscalização contratual;

Manter conduta profissional ética e íntegra no relacionamento com fornecedores de bens e serviços.

CONCLUSÃO

Os conceitos e orientações expostas nesta Orientação Técnica visam ao aperfeiçoamento dos controles internos administrativos e ao fortalecimento da integridade com o adequado gerenciamento dos riscos envolvidos no processo de gestão e fiscalização dos contratos administrativos pelos órgãos e entidades.

Os levantamentos e a consolidação de informações foram realizados com o propósito de auxiliar os dirigentes dos órgãos e entidades quanto à adoção de boas práticas atinentes a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, a fim de reduzir a ocorrência de descumprimento de cláusulas da avença, irregularidades, inexecução total ou parcial, danos e fraudes relacionados à execução contratual.

Do exposto, consideradas as competências deste Departamento, recomendam-se as seguintes ações aos dirigentes dos órgãos e entidades, visando ao cumprimento dos normativos pertinentes e à eficácia do processo de gestão e fiscalização de contratos:

- i. Verificar se todos os contratos em vigor possuem gestor(es) e fiscal(is) designados, bem como os respectivos substitutos, cientes desta designação, de forma a garantir a continuidade da fiscalização contratual.
- ii. Adotar as providências necessárias à designação formal de gestor e fiscal, bem como de seus substitutos, **sempre anteriormente à assinatura do instrumento contratual, nos termos do Art. 6º do Decreto nº 33912/2017;**
- iii. Manter, nos autos processuais da contratação, os registros da designação formal de gestor e fiscal de contratos, bem como de todas as substituições ou alterações realizadas, e os registros da ciência destes atores acerca do contrato que deverão acompanhar.
- iv. Avaliar a conveniência e a oportunidade de estabelecer plano anual de capacitações para os servidores que desempenham atividades de acompanhamento e fiscalização de contratos, com destaque para as contratações que apresentem maiores riscos, assegurando treinamento prévio ao início do exercício dessas atividades, bem como de realizar ações e campanhas periódicas sobre a matéria, mediante acompanhamento da Controladoria Geral do Município.
- v. Promover a divulgação do conteúdo desta Orientação Técnica para servidores, gestores e fiscais de contratos.



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

Ressalta-se que as orientações e recomendações supracitadas não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas e inconsistências significativas nas atividades de gestão e fiscalização de contratos, sendo competência primária da unidade e dos gestores das áreas envolvidas adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar riscos e fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Reforça-se, ainda, que o conteúdo orientativo deste documento não assume caráter normativo ou vinculante, não cria direitos ou garantias, nem supre ou substitui as leis específicas atinentes à matéria ou qualquer outra norma aplicável ao órgão ou entidade.

Ficam, portanto, consignadas e vinculadas às devidas orientações técnicas, a fim de garantir a conformidade dos atos de gestão praticados pela Administração Pública.

Esta Orientação Técnica entra em vigor a partir da data de sua divulgação.

Guarulhos, 28 de setembro de 2021.

RODRIGO SOUZA SANTOS

Diretor do Departamento de Controle Interno

JOÃO BRUNO MORATO MACEDO

Controlador Geral do Município

ANEXO I – REFERÊNCIAS CONSULTADAS

-
1. Lei nº 8.666/93 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
 2. Lei nº 14.133/2021 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
 3. Decreto Municipal nº 33.857/2016 e alterações - https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2016/33857decr.pdf
 4. Decreto Municipal nº 33703/2016 - https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2016/33703decr.pdf
 5. Decreto Municipal nº 33912/2017 - https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2017/33912decr.pdf
 6. Decreto Municipal nº 37863/2021 - https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2021/37863decr.pdf
 7. Decreto Municipal nº 38328/2021 - https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2021/38328decr.pdf
 8. Nota Técnica Nº 1520.1354.19 Gestão e fiscalização de contratos administrativos - https://cge.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/NT%201520.1354.19_DFCT.pdf
 9. Decreto Municipal nº 35459 de 17 de janeiro de 2019: <http://portaldoservidor.guarulhos.sp.gov.br/files/codigodecondutaetica.pdf>
 10. Manual de Fiscalização de Obras Públicas TCESP - <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/manual-fiscalizacao-obras-tcesp.pdf>



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

ANEXO II - Entendimentos do Tribunal de Contas da União de Acompanhamento e Fiscalização Contratual

Entre os entendimentos do Tribunal de Contas da União sobre gestão e fiscalização de contratos, destacam-se os seguintes¹¹:

- A) A Administração tem o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos administrativos.

[...] 9. 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 (Acórdão TCU 1632/2009 – Plenário).

- B) A Administração deve adotar controles internos eficazes nos procedimentos operacionais relativos à gestão contratual.

Os mecanismos de controle de execução dos contratos administrativos devem ser transparentes, seguros e rastreáveis, de modo a permitir a verificação da quantidade e qualidade dos serviços prestados (Acórdão TCU 265/2010 - Plenário).

- C) É recomendável que se faça a gestão de risco das aquisições.

[...] 9.1. recomendar [...] que: 9.1.9. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições; 9.1.10. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.11. realize gestão de riscos das aquisições; [...] (Acórdão TCU 1520/2015 - Plenário).

- D) O acompanhamento e a fiscalização contratuais devem ser planejados na etapa de concepção do processo de contratação.

[...] 9.1.1.2. inclua, na elaboração do termo de referência ou projeto básico, modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato; [...] (Acórdão TCU 1049/2019 – Plenário).

[...] 9.1. recomendar [...] a adoção das seguintes medidas: [...] 9.1.31.14. incluir controles internos na etapa de planejamento da contratação para adicionar no modelo de gestão do contrato mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada; [...] (Acórdão TCU 2373/2016 - Plenário).

- E) A Administração deve indicar os nomes dos servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual.

A nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (Acórdão 3676/2014 - 2ª Câmara).

- F) A contratação de terceiros para assistir o representante da Administração na fiscalização contratual não retira desta o poder-dever de promover a gestão do contrato.

A contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos (art. 67 da Lei 8.666/1993) não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição. (Acórdão TCU 2950/2018 - Plenário)

- G) A Administração deve evitar a designação de terceirizados para as funções de gestores e fiscais de contratos.

9.20. dar ciência à [...] quanto às seguintes falhas: 9.20.1. à necessidade da substituição de fiscais auxiliares de fiscalização dos contratos que



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

estejam na situação de terceirizados ou outra análoga, não efetiva, por servidores do quadro de pessoal [...] e que não tenham participação direta ou indireta com a licitação que originou o contrato a ser fiscalizado, de forma a atender ao princípio de controle de segregação de funções e permitindo o aprimoramento do controle interno [...] (Acórdão TCU 100/2013 - Plenário).

- H) A Administração deve indicar tantos fiscais quanto forem necessários ao acompanhamento da execução do contrato em unidades descentralizadas, coibindo o atesto “a distância”.

9.4. dar ciência à [...] sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de ocorrências futuras: 9.4.1. o modelo de gestão dos contratos de serviço não atendeu às disposições contidas nos arts. 22, 40 e 50 da IN MP 05/2017, referentes à segregação de funções nas atividades de planejamento, gestão da execução, fiscalizações técnica, administrativa e setorial, recebimentos provisório e definitivo [...]. (Acórdão 1223/2018 – Plenário)

9.6. dar ciência ao [...] do seguinte: [...]: 9.6.2. designe fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, abstenendo-se de proceder ao atesto “a distância” [...]. (Acórdão 2507/2011 – Plenário)

- I) A Administração deve indicar servidores substitutos para os fiscais e gestores de contratos designados, a fim de que não ocorra a descontinuidade da fiscalização contratual.

Ora, uma mesma pessoa não consegue ser responsável pela atividade de fiscalização durante todo o período da execução contratual, pois goza férias, está sujeita a uma série de intercorrências (doenças, consultas médicas de rotina, treinamentos, convocações judiciais etc.), faz jus a licenças (capacitação etc.) entre outros afastamentos. É bastante improvável um único servidor fiscalizar a execução do objeto contratual, do início ao fim, sem se ausentar, sem mencionar que um mesmo servidor fiscaliza diversos contratos [...].



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

[...] 9.2. determinar [...] que: [...] 9.2.11. em atenção ao art. 67 da Lei 8.666/1993, implante controles no Siac com vistas a assegurar que [...]: 9.2.11.1. os dados de fiscais titular e substituto constantes do sistema reflitam as designações formais via portaria; 9.2.11.2. o fiscal substituto cadastrado seja diferente do fiscal titular [...]. (Acórdão 2831/2011 – Plenário)

- J) A Administração deve indicar servidores qualificados e com tempo hábil para o acompanhamento e fiscalização contratual.

[...] 9.1.9. sobre o processo de gestão dos contratos: a) inclua, em seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, o seguinte controle interno: antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual [...] (Acórdão TCU 2344/2016 - Plenário).

- K) A Administração deve designar os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual antes do início da vigência do contrato.

[...] 9.3. alertar o [...] quanto às ocorrências a seguir, apontadas nos itens 3.25 e 3.27 do relatório de fiscalização: [...] 9.3.7. ausência de nomeação de fiscal do contrato antes do início de sua vigência, decorrente do descumprimento da Lei 8.666/1993, art. 67; [...] (Acórdão TCU 380/2011 - Plenário).

- L) Os responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização contratual devem ser formalmente designados.

[...] 9.1.25. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato: 9.1.25.1. designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos; 9.1.25.2. promover a juntada das portarias de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos aos autos do processo administrativo da contratação; [...] (Acórdão TCU 1236/2015 - Plenário).

- M) Os gestores e fiscais designados devem ser cientificados acerca do contrato que deverão acompanhar.

[...] 9.3. determinar [...] que faça constar, no processo de execução de contrato, termo firmado pelo gestor e/ou fiscal de contrato, em que fique registrado o seu conhecimento dos termos do contrato que será por ele fiscalizado; [...] (Acórdão TCU 2344/2016 - Plenário).

- N) As atribuições e os papéis dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual devem estar claramente definidos.

O acompanhamento e o controle dos contratos administrativos devem se dar por meio de processos organizados, inclusive com o rol de documentos necessários à verificação prévia aos pagamentos, bem como devem ser segregados os papéis e responsabilidades dos envolvidos na contratação, mormente as atividades a serem desenvolvidas pelos fiscais de campo e gestores do contrato (Acórdão TCU 748/2011 - Plenário).

- O) É recomendável que as atribuições de gestor e fiscal de contratos não recaiam sobre o mesmo servidor.

[...] 9.1.2. designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade [...] (Acórdão TCU 1094/2013 - Plenário).

- P) Os gestores e fiscais não devem ser designados em situações que possam configurar conflitos de interesses.

[...] 9.3.6. não designe parentes ou cônjuges de proprietários ou sócios de entidades contratadas como responsáveis pela fiscalização, gestão, ou qualquer função que envolva o controle da execução do respectivo contrato; [...] (Acórdão TCU 1885/2009 - Plenário).

- Q) Deve ser observada a segregação de funções entre os atores envolvidos nos processos de contratação e de fiscalização contratual.

[...] 9.10. dar ciência à [...] de que foram detectadas as impropriedades e irregularidades a seguir listadas, a fim de que promova o seu completo saneamento, se ainda não o fez: [...]

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; [...]. (Acórdão TCU 1093/2015 - Plenário)

- R) Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual não podem recusar motivadamente tal atribuição.

[...] 5.7.7. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P) (Acórdão TCU 2917/2010 - Plenário).

- S) O processo de trabalho relativo ao acompanhamento e à fiscalização da execução contratual deve ser formalizado.

A Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência (Acórdão TCU 2605/2012 - Plenário).

- T) As ocorrências relativas à execução contratual deverão ser anotadas em registro próprio.



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

[...] 9.9.1.5. adote mecanismos de controle e rotinas de procedimentos atinentes ao processo de fiscalização da execução contratual, para assegurar que o representante da Administração designado para acompanhamento e fiscalização da operacionalização de contratos anote em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução dos pactos custeados com recursos federais (Lei 8.666/93, art. 67, caput e § 1º) [...] (Acórdão TCU 1046/2019 - Plenário).

- U) Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização devem ser continuamente capacitados.

[...] 1.9.3. dar ciência [...] sobre as seguintes impropriedades. [...] 1.9.3.2. fragilidade na gestão e fiscalização de contratos, tais como: [...] 1.9.3.2.2. insuficiência de capacitação dos fiscais para o exercício das atribuições de fiscalização dos contratos, em afronta ao disposto nos arts. 58, inciso III e 67 da Lei 8.666/1993;

1.9.4. recomendar [...] que: 1.9.4.1. avalie a conveniência e a oportunidade de prover capacitação contínua de servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos com vistas a aperfeiçoar o setor de contratação; [...] (Acórdão de Relação TCU 2897/2019 - 2ª Câmara).

- V) Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual tem o dever de informar aos superiores hierárquicos as ocorrências que extrapolem sua competência.

[...] 25. Nesse contexto, é razoável presumir que, se o fiscal da obra houvesse alertado seus superiores para a dimensão das alterações de objeto, estes provavelmente adotariam as providências necessárias à formalização do necessário aditivo, sob pena de corresponsabilização pela irregularidade verificada.

26. Tais conclusões são reforçadas pelo fato de o art. 67 da Lei 8.666/93 impor ao fiscal do contrato o dever de notificar seus superiores sobre eventuais ocorrências que extrapolem sua alçada decisória [...] (Acórdão TCU 43/2015 - Plenário).

- W) O descumprimento de obrigações, a inércia ou a omissão na fiscalização e acompanhamento da execução contratual são passíveis de responsabilização

dos agentes públicos.

42. A conduta irregular de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato permite sua responsabilização por eventuais danos, bem como sua apenação com as multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. (Acórdão TCU 2739/2018 - Plenário)

9.4. dar ciência à [...]: 9.4.2. de que o Setor de Contabilidade [...] deve confrontar todos os “atestos” das notas fiscais com as Portarias de fiscalização de contratos, e só realizar os pagamentos se os “atestos” forem efetuados pelo fiscal da atividade, regularmente designado, sob pena de responsabilidade solidária, uma vez que este exame é uma das etapas da liquidação da despesa, conforme estabelecem os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 [...] (Acórdão TCU 1612/2013-Plenário).

A fiscalização dos contratos administrativos, ainda que por amostragem ou outros métodos, tem por objetivo principal assegurar que a Administração não pague valor superior ao devido, em face do executado. A falta de adoção de providências do gestor público nesse sentido pode levar à sua responsabilização (Acórdão TCU 705/2008-Plenário).

- x) Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual tem o dever de certificar o cumprimento da obrigação antes do atesto.

[...] 9.8. determinar [...] que oriente as unidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), em homenagem ao princípio da eficiência, a implementarem controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço [...]. (Acórdão TCU 2360/2018 - Plenário)

[...] 9.6.2. designe fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, abstendo-se de proceder ao atesto “a distância” [...]. (Acórdão TCU 2507/2011 - Plenário)

- y) Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual devem agir



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

com zelo, prudência e tempestividade, observando os normativos legais e contratuais.

É dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença. (Acórdão TCU 1450/2011 – Plenário)

Z) Segregação de Funções:

- A segregação de Funções deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com esse princípio. (Manual da Controladoria-Geral do Estado de Tocantins)
- A segregação é ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa. (Acórdão nº 409/2007-TCU-1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008-TCU-1ª Câmara)
- Os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de detecção e prevenção, como a segregação de funções entre a autorização, execução, registro e controle de atividades. (Cartilha de Orientação sobre Controle Interno – TCE/MG, 2012)
- Não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório. (Acórdão TCU nº 686/2011 – Plenário)
- Considera-se falta de segregação de funções o Chefe do Setor de Licitações e Contratos elaborar o projeto básico e atuar no processo como Pregoeiro. (CGU, relatório RELATÓRIO nº: 174805/2005)
- Considera-se falta de segregação de funções quando o pregoeiro e a equipe de apoio à licitação realizam trabalho de comissão de recebimento dos materiais. (CGU, relatório RELATÓRIO nº: 174805/2005)
- Devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle. (Acórdão TCU nº 4.885/2009-2ª Câmara)
- Deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao pagamento das despesas. (Acórdão nº 1.013/2008-TCU-1ª Câmara)



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO

- Devem ser designados servidores diferentes para as funções de suprimento e responsável pelo atesto das despesas realizadas nas prestações de contas, em observância ao princípio da segregação de funções, de modo que o agente público que ateste a realização da despesa não seja o mesmo que efetue o pagamento. (Acórdão TCU nº 3.281/2008-1ª Câmara)
- A administração não deve nomear, para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, servidores que tenham vínculo com o setor financeiro da unidade, sobretudo, aqueles que são diretamente responsáveis pelo processamento da execução da despesa. (Acórdão TCU nº 4.701/2009-1ª Câmara)
- Não permitir que a comissão de inventário seja composta por membros responsáveis pelos bens a serem inventariados. (Acórdão TCU nº 1.836/2008-TCU-2ª Câmara e IN/SEDAP-PR nº 205, de 08.04.1988)
- Promover a separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o MANUAL DO ORDENADOR DE DESPESAS 37 acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. (Acórdão TCU nº 5.615/2008-2ª Câmara)
- O fiscal de contrato e seu substituto devem ser designados mediante Portaria, em cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, considerando que os servidores que executam o orçamento não devem ser designados para fiscal de contrato. (Acórdão TCU nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara)
- Evitar que responsáveis por comissões de licitações sejam também responsáveis pelas áreas de suprimento envolvidas. (Acórdãos TCU nº 1.449/2007 e nº 2.446/2007 - 1ª Câmara)
- Designar servidores distintos para as funções de “Encarregado do Setor Financeiro” e de “Responsável pela Contabilidade”, que devem ser segregadas. (Acórdão TCU nº 2.072/2007-1ª Câmara e IN/ SFC nº 01/2001)
- Garantir que as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas. (item 5.2, TC-004.797/2007-2, Acórdão TCU nº 2.507/2007-Plenário)
- Observar o princípio da Segregação de Funções na execução de seus atos administrativos, principalmente no tocante à conformidade de suporte documental, em cumprimento ao disposto na IN Conjunta STN/SFC nº 04/00 (DOU de 11.05.2000), com as alterações da IN Conjunta STN/SFC nº 02/00. (DOU de 27.04.2000) (Sic) (item 4.2.12, TC-013.001/2006-4, Acórdão TCU nº 70/2008 - 2ª Câmara)



**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO**

ANEXO III
PORTARIA Nº 03/2017-SF