ACÓRDÃO - AC00 - 1287/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/14686/2022
PROTOCOLO	**:** 2203477
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
JURISDICIONADO	**:** JOSMAIL RODRIGUES
RELATOR	**:** CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – PREFEITURA MUNICIPAL – OBJETO – VERIFICAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS – ACHADOS – AUSÊNCIA DO CARGO DO SERVIDOR DESIGNADO PARA EXERCER A FUNÇÃO DE FISCAL DO CONTRATO – AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO DE FORMA INDIVIDUALIZADA – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO CARGO DOS FISCAIS – FALHAS NA NOMEAÇÃO INDIVIDUALIZADA DOS FISCAIS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTO COMPROBATÓRIO DO MOMENTO DA CIÊNCIA PELO SERVIDOR DA NOMEAÇÃO COMO FISCAL DO CONTRATO – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE CAPACITAÇÕES TÉCNICAS – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL DA EFETIVA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS – AUSÊNCIA DE PARECERES CONCLUSIVOS – JUSTIFICATIVAS DO GESTOR – REGULARIDADE COM RESSALVAS – RECOMENDAÇÕES.

É declarada a regularidade, com ressalva, dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria, realizada para verificação da fiscalização da execução de contratos do exercício no Município, em razão das impropriedades identificadas, que resultam na recomendação para a adoção de medidas de forma a atender às exigências legais, fixando prazo para que a Prefeitura Municipal remeta, ao Tribunal de Contas, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção dessas, caso ainda não implementadas, sob pena de aplicação de multa, para posterior monitoramento acerca da efetividade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 10 a 12 de junho de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **legalidade** e **regularidade** dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria nº 7/2023, **com ressalvas** no que diz respeito às impropriedades detectadas nos itens identificados neste voto, na forma disposta no artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** à **Prefeitura Municipal de Bonito** para que: **a)** Nas próximas contratações seja informado o cargo do servidor nomeado para atuar como fiscal de contrato, bem como que seja dada preferência para a designação de servidores efetivos, como forma de atender às exigências contidas nos artigos 7º e 117 da Lei 14.133/2021; **b)** Nos próximos contratos formalizados, nomeie de forma individuali-

zada o servidor fiscal que irá acompanhar a execução do contrato; **c)** Passe a providenciar a demonstração de ciência direta ao servidor da sua designação e das tarefas que lhes são atribuídas; **d)** Continue a fornecer capacitações para os servidores atuarem como fiscal de contratos e caso o município não tenha condições financeiras para custear esses cursos de capacitação, oriente a participação nos cursos oferecidos pelo próprio Tribunal de Contas, que fornece diversos cursos gratuitos e à distância; **e)** Haja padronização na demonstração efetiva da fiscalização e mantenha nos autos dos processos administrativos relatórios circunstanciados de acompanhamento da execução dos serviços ou dos bens entregues/relatório de fiscalização ou documento equivalente que demonstre o acompanhamento realizado pelo fiscal de contrato à execução contratual; **f)** No encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação; e pela **fixação do prazo** de **60 (sessenta) dias** para a Prefeitura Municipal de Bonito para que remeta ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas, caso ainda não implementadas, **sob pena de aplicação de multa**, para posterior **monitoramento** acerca da efetividade das medidas adotadas, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018.

Campo Grande, 12 de junho de 2024.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

I –RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada pela Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parecerias na Prefeitura Municipal de Corumbá –MS para verificação da fiscalização da execução de contratos do exercício de 2022.

O trabalho foi pautado nas seguintes questões de auditoria:

> 1. O Município possui legislação própria que regulamente a fiscalização de contratos?
>
> 2. De que forma são selecionados os fiscais/equipes de fiscalização de contratos? São observados critérios como formação e experiência na área a ser fiscalizada?
>
> 3. A designação do fiscal é feita através de ato formal?
>
> 4. De que forma é conferida aos fiscais/equipes ciência acerca da sua nomeação para o exercício da função, informadas suas atribuições e oportunizada a ele a manifestação acerca de eventual inaptidão para o exercício da função?
>
> 5. São oferecidas aos servidores que desempenham a função de fiscal de contratos capacitações acerca do tema ou a possibilidade de solicitar auxílio técnico?
>
> 6. De que forma é realizado o trabalho do fiscal?
>
> 6.1. O fiscal do contrato acompanha a entrega dos produtos e serviços contratados? Ele verifica a regularidade fiscal do contratado e atesta a nota fiscal/o recebimento do objeto da contratação?
>
> 6.2. Quais são as medidas adotadas no caso de má execução do objeto contratado? Todas as ocorrências são registradas em documento apropriado? Encaminhar cópias dos documentos comprobatórios.
>
> 7. No encerramento dos contratos em geral e, no caso dos contratos de prestação continuada, antes de eventuais prorrogações, é emitido parecer conclusivo informando se a prestação do serviço ou entrega dos bens se deu de forma satisfatória, sem descumprir outras obrigações contratuais e sem intercorrências graves?

Devidamente intimado o Excelentíssimo Senhor Josmail Rodrigues apresentou resposta (p. 70-72), consideradas para emissão do relatório Análise ANA - DFLCP - 346/2024 (p. 74-78), com a seguinte conclusão:

> Do exposto, ratifica-se os achados e as propostas de encaminhamento exarados no relatório de peça 19:
>
> Achado 1: Ausência de regulamentação da atividade de fiscalização de contratos no exercício de 2022.

Achado 2: Ausência do cargo do servidor designado para exercer a função de fiscal do contrato.

Achado 3: Ausência de nomeação do fiscal de contrato de forma individualizada para acompanhar a execução de cada contrato formalizado.

Achado 4: Ausência de documento que comprove o momento em que o servidor toma ciência de sua nomeação como fiscal do contrato, dando-lhe oportunidade de declinar dessa incumbência caso não possua capacidade técnica para atuar na fiscalização de determinado objeto.

Achado5: Ausência de demonstração da realização de capacitações técnicas.

Achado 6: Ausência da demonstração da efetiva realização da atividade fiscalizatória.

Achado 7: Ausência de parecer conclusivo acerca da ausência ou presença de intercorrências que maculem a contratação e inviabilizem eventual prorrogação contratual.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1. Recomendar o prosseguimento e aplicação da legislação interna própria acerca da fiscalização dos contratos.

2. Recomendar que o Gestor informe nas próximas nomeações o cargo do servidor designado para atuar como fiscal do contrato.

3. Recomendar que o Gestor, para os próximos contratos formalizados, nomeie de forma individualizada o servidor fiscal que irá acompanhar a execução do contrato.

4. Recomendar ao gestor que passe a providenciar a demonstração de ciência direta ao servidor da sua designação e das tarefas que lhes são atribuídas.

5. Recomendar que sejam ofertados mais cursos específicos, a fim de aprimorar a fiscalização dos contratos no Município.

6. Recomendar ao Jurisdicionado a observância do disposto do art. 67 da Lei 8.666/1993.

7. Recomendar que, no encerramento de cada contrato, seja elaborado, pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer concluindo:

Diante dos elementos apresentados no Relatório de Auditoria de Conformidade, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 81, da Constituição Estadual), se manifesta no seguinte sentido:

I – Pela legalidade e regularidade dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria nº 7/2023, com ressalvas no que diz respeito às impropriedades detectadas nos itens identificados neste parecer, na forma disposta no artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – Pela recomendação à Prefeitura Municipal de Bonito para que:

a) Nas próximas contratações seja informado o cargo do servidor nomeado para atuar como fiscal de contrato, bem como que seja dada preferência para a designação de servidores efetivos, como forma de atender às exigências contidas nos artigos 7º e 117 da Lei 14.133/2021.

b) Nos próximos contratos formalizados, nomeie de forma individualizada o servidor fiscal que irá acompanhar a execução do contrato;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

II –FUNDAMENTAÇÃO

II.1 -Legislação própria que regulamente a fiscalização de contratos

Quanto à questão de auditoria nº 1 (O Município possui legislação própria que regulamente a fiscalização de contratos?), constatou-se, de acordo com parecer do *Parquet*, que no município os Decreto n. 190, de 16 de novembro de 2022 (fls. 29/40), regulamento dos procedimentos para gestão e fiscalização dos contratos.

O Ministério Público de Contas indicou que o decreto editado no final do exercício demonstra que a Administração adotou providências.

Assim, considerando a adoção de providências pelo jurisdicionado, entende-se dispensada recomendação sobre esse tópico.

II.2 - Forma de seleção, formação e experiência dos fiscais/equipes de fiscalização de contratos.

Sobre o segundo quesito (De que forma são selecionados os fiscais/equipes de fiscalização de contratos? São observados critérios como formação e experiência na área a ser fiscalizada?), o jurisdicionado informou que seleciona observados os critérios de conhecimento quanto ao objeto que será contratado e sempre que possível, o município busca indicar como fiscal servidor com experiência na contratação do objeto determinado bem como com alguma qualificação técnica.

Considerando a revogação da Lei Federal n. 8.666, de 1993 pela Lei Federal n. 14.133, de 2021, esta deve servir de contorno para o presente julgamento, em

especial, com relação às recomendações.

Neste passo, importante registrar as seguintes disposições da Lei Federal n. 14.133, de 2021:

> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
>
> I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
>
> II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
>
> III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
>
> [...]
>
> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> [...]
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> [...]
>
> 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. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
>
> § 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.
>
> § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.
>
> § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.
>
> § 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:
>
> I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;
>
> II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Da leitura dos dispositivos acima elencados, importante consignar que são expressas as seguintes necessidades para atividades de fiscalização e gestão contratual:

1) Agente público seja, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
2) Atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação atestada por escola de governo do poder público;
3) Observe os impedimentos dos art. 7º, inciso III e 48, § único da Lei Federal n. 14.133, de 2021;
4) Estabelecimento em estudo técnico preliminar de capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual, com efetiva preparação

dos responsáveis pela fiscalização para o regular desempenho da função fiscalizatória;

5) Prever no edital, dentre outras, as regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento;

6) Os agentes públicos devem ser especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, com respectivos substitutos para evitar descontinuidades das atividades de fiscalização em caso de afastamentos e demais impossibilidades pelos titulares;

7) Anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados, informando em tempo hábil as ocorrências de demande providência que ultrapasse sua competência;

8) O fiscal do contrato pode recorrer aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

9) Caso haja contratação de terceiros para assistir e subsidiar com informações pertinentes a atribuição de fiscalização, observe as regras do § 4º do art. 117, de Lei Federal n. 14.133, de 2021, em especial a vedação de terceiro exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato.

Assim, nas designações de fiscais de contrato devem ser observadas as regras dos arts. 7º e 117 da Lei Federal n. 14.133, de 2021.

II.3 - Ato de designação dos fiscais

Quanto ao terceiro quesito (A designação do fiscal é feita através de ato formal? Em caso positivo, o ato de designação menciona o cargo do servidor fiscal?) o jurisdicionado afirmou que as designações são formalizadas por meio de decreto municipal (p. 47-51) em que constam nomes e matrículas dos servidores.

Como bem apontado pela unidade técnica, a designação do fiscal de contrato não é realizada de forma individualizada para cada contrato formalizado, mas de forma genérica para cada Secretaria Municipal.

A necessidade de nomeação individualizada de fiscal de contrato já foi tema dos seguintes precedentes da 2ª Câmara deste Tribunal:

> Há necessidade de o fiscal estar acompanhando, simultaneamente, a execução de todas as contratações, o que implica recomendação ao atual gestor para que nas próximas contratações indique individualmente um servidor para exercer tal função, com a devida capacitação, sob pena das sanções cabíveis. (Deliberação AC02 - 791/2019 - 2ª Câmara. Jul. 03 de setembro de 2019. Pub. DOE/TCE/MS nº 2240 de 15/10/2019).
>
> 2. Não basta a designação informal de qualquer servidor do órgão para fiscal do contrato, é necessário o ato administrativo específico para esta designação, que,

> em regra, trata-se de Portaria, ou que haja a designação em cláusula do contrato. (ACÓRDÃO - AC02 - 53/2021, 2ª Câmara. Jul. 22 a 25 de fevereiro de 2021. Pub. DOE/TCE/MS nº 2769 de 16/03/2021).

Outrossim, verifica-se que a necessidade de especial designação, constou expressamente no art. 117 da Lei Federal n. 14.133, de 2021:

> Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração **especialmente designados** conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Assim, nas designações de fiscais de contrato devem ser observadas as regras dos arts. 7º e 117 da Lei Federal n. 14.133, de 2021, em especial a especial designação do fiscal do contrato.

II.4 – Ciência sobre a designação

Sobre a quarta questão (De que forma é conferida aos fiscais/equipes ciência acerca da sua nomeação para o exercício da função? Existe a possibilidade de o mesmo informar que não existe aptidão para exercer tal função?) o jurisdicionado aduz que os servidores escolhidos para a fiscalização dos contratos são previamente consultados, por meio de seus chefes imediatos, e podem quando assim entenderem declinar da função. Complementa, ainda, que o município está buscando aperfeiçoar para documentar todo o procedimento de consulta ao servidor, inclusive com as regulamentações estabelecidas pela nova lei de licitações.

A unidade técnica, resumindo o achado, consignou:

> **Achado:** Ausência de documento que comprove o momento em que o servidor toma ciência de sua nomeação como fiscal do contrato, dando-lhe oportunidade de declinar dessa incumbência caso não possua capacidade técnica para atuar na fiscalização de determinado objeto.
>
> **Sugestão de encaminhamento:** Recomendar ao gestor que passe a providenciar a demonstração de ciência direta ao servidor da sua designação e das tarefas que lhes são atribuídas.

Não obstante a sugestão de encaminhamento da unidade técnica, de recomendação, tem-se que a declaração ciência é obrigatória, nos termos do art. 11 do Decreto Municipal n. 190, de 2022:

> Art. 11º A designação de fiscal de contrato será feita por meio de Decreto específico, antes da assinatura do contrato e emissão do empenho, solicitada pelo Ges-

> tor através de Comunicação Interna, com declaração de Ciência do Fiscal, à Controladoria, que providenciará a confecção do Decreto, a qual deverá conter os dados dos servidores indicados e publicada no Diário Oficial dos Municípios.
>
> [...]
>
> Art.13º O servidor deverá ser previamente comunicado pela chefia imediata da indicação para exercer as atividades de fiscal de contrato, sendo que seu acompanhamento se dará, ainda que não designado formalmente, desde o momento da fase de planejamento da contratação.
>
> Art. 14º O servidor designado para fiscalização de contratos deverá ser orientado para O exercício de suas funções, precisa ter conhecimento de suas responsabilidades, atribuições e estar preparado para a tarefa que envolve um nível de responsabilidade específica.

Desse modo, a norma estabelece que a designação do fiscal do contrato deve ser formalmente realizada, precedida de comunicado para exercer as atividades pertinentes, com declaração de ciência do designado, nos termos do art. 11 e 13 do Decreto Municipal n. 190, de 2022.

II.5 – Capacitações e auxílios técnicos

Sobre a quinta questão (São oferecidas aos servidores que desempenham a função de fiscal de contratos capacitações acerca do tema ou a possibilidade de solicitar auxílio técnico?) o jurisdicionado informou que sempre oferece qualificação aos servidores, para que possam desempenhar suas funções com excelência e destreza, bem como possibilita a solicitação de auxílio técnico sempre que o fiscal de determinado contrato entender que existe essa necessidade.

Importante repisar os termos do arts. 18, § 1º, inciso X e 117 da Lei Federal n. 14.133, de 2021, no que se refere ao adequado apoio que a administração deve proporcionar para o desempenho de atividade do fiscal de contrato:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> [...]
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> [...]

> 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. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
>
> § 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.
>
> § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.
>
> § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.
>
> § 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:
>
> I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;
>
> II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Assim, é necessário que o fiscal de contrato esteja apto para desenvolver as atividades de fiscalização, devendo ser **previamente** estabelecida, eventual necessidade de capacitação no estudo técnico preliminar.

Não obstante essa providência, eventuais dúvidas e informações devem ser objeto de auxílio pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, tudo para que em conjunto, os agentes públicos objetivem o sucesso da contratação como exige o interesse público.

Sobre a promoção de capacitação, citam-se os seguintes precedentes:

> Acórdão nº 2.897/2019 – Segunda Câmara
>
> 1.9.3. dar ciência à omissis sobre as seguintes impropriedades.
>
> [...]
>
> 1.9.3.2. fragilidade na gestão e fiscalização de contratos, tais como:

1.9.3.2.1. ausência de designação formal de gestores/fiscais para os contratos, em descumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/1993;

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 à omissis 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 nº 730/2019 – Plenário

9.4. com fundamento no art. 250, inciso III, Regimento Interno do Tribunal, recomendar ao omissis que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, [...], a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos;

Acórdão nº 1.007/2018 – Plenário

9.3. determinar ao omissis que elabore, sob supervisão da [...], plano de ações, com prazos, metas e responsáveis, com vistas a equacionar definitivamente as disfunções e deficiências identificadas no âmbito do Serviço de Licitações e Contratos e que levaram ao uso excessivo de dispensas emergenciais de licitação, com inclusão de medidas como as seguintes, se ainda não implementadas:

[...]

9.3.2. adoção de programa continuado de treinamentos dos profissionais que atuam na área e em outras unidades correlatas, inclusive quanto ao correto uso dos sistemas operacionais aplicáveis;

Acórdão nº 2.348/2017 – TCU – Plenário

9.1 recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer diretrizes para as aquisições da Central de Compras, principalmente quanto ao aspecto de sustentabilidade, gestão de riscos nas aquisições e capacitação dos seus gestores, nos termos análogos aos dos itens 9.2.1.2., 9.2.1.5. e 9.2.1.6. do Acórdão 2.622/2015-Plenário, com vistas ao aperfeiçoamento das atividades dessa Central;

9.2 recomendar à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de, nos termos análogos aos dos itens 9.2.1.7 a 9.2.2.8. do Acórdão 2.622/2015 -Plenário, e com vistas ao aperfeiçoamento das aquisições centralizadas da Administração Pública Federal. (Grifamos)

Acórdão nº 2.346/2016 – TCU – 2ª Câmara

9.1. Recomendar [...], com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a

oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.1. estabeleça formalmente:

[...]

9.1.3. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

[...]

9.1.6. inclua no plano anual de capacitação ações voltadas para a fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições;

[...]

9.1.8. inclua em seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, o seguinte controle interno: a) 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; (Grifamos)

Acórdão nº 564/2016 – TCU – 2ª Câmara

1.7. Recomendar à omissis que:

1.7.4. adote medidas administrativas necessárias: (a) ao adequado acompanhamento da execução contratual; (b) à proibição de uso dos veículos oficiais por pessoas estranhas ao serviço público; (c) à capacitação de pessoal nas áreas de patrimônio e gestão de contratos; (d) à revisão e à adequação das informações do Relatório de Gestão aos normativos em vigor; (e) à inscrição dos bens no Spiunet e sua reavaliação; (f) à normatização do controle de uso e do abastecimento dos veículos; (g) à definição do planejamento operacional das ações e das compras; (h) e à observância das disposições da Lei 8.666/1993. (Grifamos.)

Acórdão nº 544/2016 – TCU – 1ª Câmara

1.7. Determinar ao omissis, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que elabore um plano de ação, no prazo de 90 dias, contemplando as seguintes medidas:

1.7.1. realização de treinamento e de aperfeiçoamento de pessoal na área de recursos logísticos para adquirir conhecimento quanto aos procedimentos de aquisição de materiais com determinadas especificações ambientais;

1.7.2. promoção da capacitação dos servidores da área técnica para manuseio da ferramenta oferecida no Sistema Comprasnet;

1.7.3. implementação de medidas que tornem os resultados das fiscalizações das transferências eficazes e que previnam prejuízos ao erário;

1.7.4. implementação de rotinas a fim de identificar e de tratar as acumulações ilegais de cargos na Unidade Jurisdicionada;

1.7.5. instituição formal de normas estabelecendo atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pela regularidade dos pagamentos e pelo cumprimento da legislação na área de pessoal;

1.7.6. implementação de rotinas quanto à atualização periódica do Plano de Providências Permanente, de forma a evitar descumprimento de prazos de atendimento das recomendações do Órgão de Controle Interno. (Grifamos.)

Acórdão nº 3.707/2015 – TCU – 1ª Câmara

1.7.1 Recomendar ao omissis, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

1.7.1.1 promova a capacitação continuada dos agentes responsáveis pela elaboração de procedimentos licitatórios e adote, formalmente, medidas administrativas que coíbam a restrição à competitividade na elaboração de procedimentos licitatórios; (Grifamos.)

Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário

9.2 recomendar ao omissis que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

[...]

9.2.1.2. estabelecer diretrizes para as suas aquisições, incluindo as referentes a terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas; [...]

9.2.1.5. estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;

9.2.1.6. capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

[...]

9.2.2.2. definição de papeis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;

[...]

9.8. recomendar ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao art. 7º, II e IV, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições; (Grifamos)

Acórdão nº 1.709/2013 – TCU – Plenário Acórdão

9.1.3. institua política de capacitação para os profissionais do (omissis), de forma regulamentada, com o objetivo de estimular o aprimoramento de seus recursos humanos, especialmente aqueles correlacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços. (Grifamos.)

Acórdão nº 8.233/2013 – TCU – Primeira Câmara

> 1.7. Dar ciência à […] sobre as seguintes impropriedades: […] 1.7.3 não realização, para os servidores que atuam na área de licitações e contratos, de treinamentos sobre licitações sustentáveis, fiscalização de contratos, serviços contínuos e outros correlatos, conforme recomendado no Acórdão 4.529/2012-TCU-1ª Câmara; (Grifamos).
>
> Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário – TCU
>
> (Representação. Informática. Contrato de produtos e serviços de suporte técnico para internalização da tecnologia. Obrigatoriedade de designação formal de servidores qualificados para fiscalização contratual) (RELATÓRIO) […] 5.7.6. Acerca das incumbências do fiscal do contrato, o TCU entende que devem ser designados servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços (item 9.2.3 do Acórdão nº 2.632/2007-P). 5.7.7. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P). (TCU, Acórdão nº 2.917/2010, Plenário, Rel. Valmir Campelo, DOU de 09.11.2010.) (Grifamos).

Necessária a determinação para que o jurisdicionado estabeleça rotina de capacitação para aprimoramento da atividade do fiscal de contrato, estabelecendo, ainda, capacitações específicas caso verificada a necessidade de tal providência nos estudos técnicos preliminares de cada contratação, sem prejuízo do auxílio prestado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para dirimir dúvidas ou subsidiar de informações os responsáveis pela fiscalização.

II.6 – Forma de realização do trabalho do fiscal

Em relação à sexta questão (De que forma é realizado o trabalho do fiscal?) foi informado que o fiscal atua de forma a garantir a boa execução do contrato, verificando a conformidade das autorizações de fornecimento, em conjunto as notas fiscais emitidas e só após a regularidade dessa análise é emitido o atesto e liberado para pagamento e que o Município vem realizando esforços para regulamentação das penalidades cabíveis.

Em sua resposta o jurisdicionado consignou:

> O fiscal atua de forma a garantir a boa execução do contrato, verificando a conformidade das autorizações de fornecimento, em conjunto as notas fiscais emitidas e só após a regularidade dessa análise é emitido o atesto e liberado para pagamento. Conforme solicitado, por essa auditoria, estamos encaminhando os documentos de fiscalização solicitados, em anexo a esta manifestação.

Embora tenha constado que os documentos referentes aos relatórios de fiscalização estariam anexos a resposta, não foram encaminhados.

A equipe técnica manifestou:

> Foram solicitados por essa equipe, como amostra, relatórios, ofícios, livros de registro de falhas e outros documentos que demonstrem a realização da fiscalização dos contratos 39/2022 (Marcus Vinicius Gonçalves Cavalheiro) e 124/2022 (Roma Comunicação Ltda EPP), escolhidos como amostra para este trabalho. Acerca destes documentos, a Controladora não se manifestou.
>
> Diante disso, a Administração não comprovou, por relatório ou qualquer outro documento, a atuação dos servidores por parte da Prefeitura Municipal de Bonito quanto à fiscalização contratual.

Portanto o jurisdicionado não logrou êxito em comprovar documentalmente a atividade de fiscalização dos contratos, sendo oportuna a recomendação para que o jurisdicionado acompanhe efetivamente a execução contratual, em especial pela elaboração do formulário de acompanhamento da execução de contrato, anexo I do Decreto Municipal n. 190, de 2022 (p. 40).

II.7 – No encerramento dos contratos em geral e, no caso dos contratos de prestação continuada, antes de eventuais prorrogações, é emitido parecer conclusivo informando se a prestação do serviço ou entrega dos bens se deu de forma satisfatória, sem descumprir outras obrigações contratuais e sem intercorrências graves?

Por fim, em relação à questão nº 7 (No encerramento dos contratos em geral e, no caso dos contratos de prestação continuada, antes de eventuais prorrogações, é emitido parecer conclusivo informando se a prestação do serviço ou entrega dos bens se deu de forma satisfatória, sem descumprir outras obrigações contratuais e sem intercorrências graves?), respondeu a Controladoria do Município que para realizar as prorrogações de contrato, verifica se os serviços foram executados de forma satisfatória e se o preço ainda continua vantajoso para a Administração, e comprovados esses requisitos, o contrato encontra-se apto a ser renovado, caso contrário, não é realizada a prorrogação e inicia-se novo procedimento licitatório.

No entanto, como evidenciado pela Equipe Técnica, a verifica-se não está sendo materializada em parecer conclusivo ao término do contrato, tornando-se mais difícil apurar o desempenho da contratação, motivo pelo qual recomenda ao jurisdicionado que no encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação.

DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, acolhendo a manifestação técnica e parecer do Ministério Público de Contas, apresento a seguinte proposta de voto:

I – **Pela legalidade e regularidade** dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria nº 7/2023, **com ressalvas** no que diz respeito às impropriedades detectadas nos itens identificados neste voto, na forma disposta no artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – Pela recomendação à Prefeitura Municipal de Bonito para que:

a) Nas próximas contratações seja informado o cargo do servidor nomeado para atuar como fiscal de contrato, bem como que seja dada preferência para a designação de servidores efetivos, como forma de atender às exigências contidas nos artigos 7º e 117 da Lei 14.133/2021;

b) Nos próximos contratos formalizados, nomeie de forma individualizada o servidor fiscal que irá acompanhar a execução do contrato;

c) Passe a providenciar a demonstração de ciência direta ao servidor da sua designação e das tarefas que lhes são atribuídas;

d) Continue a fornecer capacitações para os servidores atuarem como fiscal de contratos e caso o município não tenha condições financeiras para custear esses cursos de capacitação, oriente a participação nos cursos oferecidos pelo próprio Tribunal de Contas, que fornece diversos cursos gratuitos e à distância;

e) Haja padronização na demonstração efetiva da fiscalização e mantenha nos autos dos processos administrativos relatórios circunstanciados de acompanhamento da execução dos serviços ou dos bens entregues/relatório de fiscalização ou documento equivalente que demonstre o acompanhamento realizado pelo fiscal de contrato à execução contratual;

f) No encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação;

III – Pela Fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para a Prefeitura Municipal de Bonito para que remeta ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas, caso ainda não implementadas, **sob pena de aplicação de multa**, para posterior **monitoramento** acerca da efetividade das medidas adotadas, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018;

IV – Pela Comunicação do teor do Relatório de Auditoria e das deliberações que se seguirem a todos os interessados.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalvas dos atos de gestão apurados no relatório de auditoria, com recomendação a prefeitura municipal e fixação de prazo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 12 de junho de 2024.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

MSS