



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Bruna Marques Soares Galdino

Assistência Ao Fiscal De Contratos Na Lei de Licitações e Contratos, nº 14.133/2021

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Bruna Marques Soares Galdino

Assistência Ao Fiscal De Contratos Na Lei de Licitações e Contratos, nº 14.133/2021

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Fernanda Alves Andrade Guarido
Co-orientadora: Prof^ª. Ma. Gabriela de Abreu Passos

Brasília - DF

2024

Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

Bruna Marques Soares Galdino

Assistência Ao Fiscal De Contratos Na Lei de Licitações e Contratos, nº 14.133/2021

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: DD/MM/2024.

Prof^a. Dra. Fernanda Alves Andrade Guarido
Orientador
Co-orientadora: Prof^a. Ma. Gabriela de Abreu Passos

Prof. Dr. XXXXX
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela dádiva da vida e pela força concedida nos momentos desafiadores!

Ao meu esposo pelo seu apoio e pela motivação oferecida com carinho e dedicação.

Também agradeço à minha orientadora, a Professora Dra. Fernanda Guarido e a Co-orientadora Professora Ma. Gabriela Passos, pela disposição em compartilhar seu conhecimento e suas habilidades com prontidão.

Aos meus colegas de curso, por sua generosidade em compartilhar seus aprendizados e apresentar sugestões quando necessário.

“(...) é preciso trabalhar todo dia, toda madrugada para mudar um pedaço de horta, uma paisagem, um homem. Mas mudam, essa é a verdade.”

Domingos Pellegrini Jr

RESUMO

O acompanhamento, a gestão e a fiscalização dos contratos são temas que devem ser considerados durante as várias fases do processo de contratação pública, pois são importantes para garantir que o objeto seja entregue de forma satisfatória. Entretanto, é comum que fiscais de contratos encontrem dificuldades em sanar dúvidas específicas e que requerem um conhecimento mais aprofundado sobre a legislação e o objeto. Então, surge a necessidade de haver além da capacitação, também a assessoria para que os fiscais possam atuar com mais segurança e eficácia. Este artigo dispõe sobre a possibilidade de assistência aos fiscais de contratos de acordo com a previsão encontrada na Lei de Licitações e Contratos, n. 14.133/21.

Palavras-chave: CAPACITAÇÃO DE FISCAIS DE CONTRATOS; ASSESSORAMENTO AOS FISCAIS DE CONTRATOS; LEI 14.133/2021.

ABSTRACT

Monitoring, management and inspection of contracts are topics that must be considered during the various phases of the public procurement process, as they are important to ensure that the object is delivered satisfactorily. However, it is common for contract inspectors to find it difficult to resolve specific queries that require more in-depth knowledge of the legislation and the object. Therefore, there is a need to provide, in addition to training, consultancy so that inspectors can act more safely and effectively. This article provides for the possibility of assistance to contract inspectors in accordance with the provisions found in the New Tenders and Contracts Law.

Palavras-chave: TRAINING OF CONTRACT INSPECTORS; ADVICE FOR CONTRACT INSPECTORS; LAW 14,133/2021.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1.	Fiscais de Contratos	13
2.2.	Assistência ao Fiscal	15
2.3.	Limites à Assistência aos Fiscais de Contratos	16
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
4.	RESULTADOS E ANÁLISES	17
4.1.	Mudanças na assistência jurídica a partir da Lei nº 14.133/21	18
4.2.	A assistência de terceiros	18
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
	REFERÊNCIAS	21

1. INTRODUÇÃO

O acompanhamento, a gestão e a fiscalização de contratos são temas de indispensável observância nas diferentes fases do processo de contratação pública, visto serem relevantes no que diz respeito à entrega do objeto de modo satisfatório.

Entretanto, o exercício da função de fiscal de contratos não está vinculado à criação de cargos com uma carreira específica, motivo pelo qual os servidores públicos designados como fiscais normalmente acumulam as funções de fiscalização com as demais que eles já exercem em virtude das atribuições específicas de seu cargo de concurso. Além disso, nem sempre a capacitação oferecida aos fiscais é suficiente para que exerçam suas atribuições com segurança e eficácia. Não é incomum que fiscais de contratos encontrem dificuldades em sanar dúvidas específicas e que requerem um conhecimento mais aprofundado sobre a legislação e o objeto. Considerando junto a isso a rotatividade de servidores em muitas unidades, pode-se visualizar a situação de designação de fiscais com pouca ou nenhuma experiência na área, que não tem em seu local de atuação outros servidores mais experientes a quem recorrer em busca de auxílio.

Então, surge a necessidade de haver não apenas uma formação inicial, com cursos de capacitação, mas também de assessoria para que os fiscais possam atuar com mais segurança e eficácia. De modo que surge a dúvida: poderia o auxílio a ser prestado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração suprir essa necessidade? Em caso positivo, qual o formato mais adequado para que esse auxílio ocorra de forma eficiente? Ou ainda, não sendo possível que esses órgãos se encarreguem de toda a necessidade de orientação, seria o caso das instituições fazerem melhor uso da possibilidade de contratação de terceiros para assistir e subsidiar os fiscais?

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme prescreve o art. 117, caput, da Lei 14.133/2021,

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.(BRASIL, 2021)

A Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato, o que coloca o gestor da unidade administrativa sob obrigação de designar fiscais de contratos. Consoante o Acórdão

1632/2009 do Tribunal de Contas da União (TCU, 2009) argumenta:

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. (Tribunal de Contas da União [TCU], 2009, item 9 do voto do Acórdão 1632/2009 – Plenário)

A fiscalização tem como objetivo realizar a avaliação do cumprimento das cláusulas contratuais em relação a todos os seus elementos: legais, técnicos e administrativos. É o mecanismo utilizado para assegurar que o objeto contratado será entregue na quantidade, qualidade e tempo devidos.

A gestão e a fiscalização de contratos está conceituada na Instrução Normativa nº 05/2017, conforme pode ser verificado a seguir:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. (BRASIL, 2017, p. 92).

A abordagem legislativa das várias fases do processo de contratação pública coloca o acompanhamento, a gestão e a fiscalização do contrato como temas indispensáveis. Na Nova Lei de Licitações e Contratos, a lei n. 14.133/21, a fiscalização contratual deve ser considerada desde o planejamento da contratação até a entrega final do objeto, como se pode observar em seus artigos listados na tabela 1:

Tabela 1

Fiscalização do contrato nas fases do processo de contratação

Fase	Orientação	Artigo
Estudo Técnico Preliminar	Deve prever as providências para capacitação dos fiscais e gestores do ajuste.	artigo 18, §1º, X
Termo de Referência	Conterá o modelo de acompanhamento e fiscalização do contrato.	artigo 6º, XXIII, f
Projeto Básico	Deve dispor sobre as normas de	artigo 6º, XXV, e

	fiscalização.	
Edital	Conterá as regras para fiscalização e gestão.	artigo 25, caput
Contrato	Conterá o modelo de gestão e fiscalização do contrato.	artigo 92, XVIII
Execução Contratual	Acompanhamento e fiscalização.	artigo 117
Recebimento	Recebimento Provisório de obras, compras e serviços.	artigo 140

Nota. Elaborado pela aluna a partir de informações com base na LEI Nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O art. 116 da Lei 8.112/1990 coloca entre os deveres do servidor exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais. Sendo assim, conforme interpretação pacífica tanto por parte da doutrina especializada quanto por parte do TCU, o servidor não poderá recusar a designação para atuar como fiscal de contratos, pois não se trata de ordem manifestamente ilegal.

Entretanto, o agente designado deve reportar ao superior hierárquico as suas deficiências e limitações que possam impedir o devido cumprimento do encargo. Deve expor também qualquer possível incompatibilidade com o exercício da função. Isso demonstra o Acórdão nº 2.917 do TCU, (2010):

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 (TCU, 2010, itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P).

2.1. Fiscais de Contrato

O fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, que deve ser formalmente designada para acompanhar a execução do contrato.

“Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.” (BRASIL, 2022, art. 8º §1º)

A execução do contrato poderá ser fiscalizada por mais de um fiscal, conforme prevê o referido artigo 117. A avaliação quanto à designação de um ou mais fiscais deverá ser

realizada de acordo com a situação específica, tendo por objetivo garantir a eficiência na execução das atividades de fiscalização.

Quanto às atribuições dos fiscais de contratos, é estabelecido que deverão ser definidas por regulamento (BRASIL, 2021). Referente a isso, o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especifica a conceituação e as atribuições de cada fiscal. A Tabela 2 apresenta essas atribuições.

Tabela 2

Atribuições dos fiscais de contrato

Fiscalização de contrato		
Técnica	Administrativa	Setorial
Acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa (art. 19, II do Decreto Federal).	Acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento (art. 19, III do Decreto Federal).	Acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade (art. 19, IV do Decreto Federal).

Nota. Elaborado pela aluna a partir de informações com base no DECRETO Nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

Em cumprimento da função de acompanhamento, o fiscal de contrato deve se certificar que as condições estabelecidas no Termo de Referência do edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato. Para isso, é necessário que ele mantenha um registro próprio e organizado de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato. Deve também adotar as medidas necessárias para corrigir falhas observadas. (Costa, 2013, p. 61)

A necessidade do registro das ocorrências também está prevista na legislação:

Art. 117. [...] § 1º O fiscal do contrato anotarà 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. (BRASIL, 2021)

As anotações realizadas pelo fiscal podem, inclusive, auxiliar em processos de apuração de responsabilidade.

As anotações que não forem oficialmente formalizadas (por escrito) impedem a aplicação de qualquer penalidade a que está sujeita à empresa, mesmo se tratando de um contrato cuja execução esteja ineficiente. Para que a fiscalização não seja caracterizada como omissa, toda a gestão, junto à empresa, deverá ser registrada, principalmente as providências e recomendações que o fiscal tenha formulado. (Fundação Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], 2014, p. 24)

Por isso, para a designação do fiscal de contrato, deve-se observar os requisitos prescritos no artigo 7º da Lei de Licitações e Contratos, n. 14.133/21, os quais implicam considerar a gestão por competência. Isso significa que a escolha do fiscal deve ser baseada nas habilidades, conhecimentos e experiências necessárias para o efetivo acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos. Tal escolha deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado.

“A fim de garantir o êxito de sua atuação, o fiscal deve possuir:

- Conhecimento do regime jurídico.
- Conhecimento dos termos contratuais.
- Conhecimento do processo que resultou no contrato, inclusive atos da fase de planejamento.
- Organização.”(ENAP, 2021, p. 15)

2.2. Assistência ao Fiscal

O fiscal deve ser um servidor da própria Administração, formalmente designado por autoridade competente, mas é permitida a solicitação de apoio aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, ou ainda a contratação de terceiros para assistir e subsidiar os agentes designados.

Os órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno poderão auxiliar no caso de dúvidas não relacionadas à parte técnica.

As regras relativas (...) à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais... (BRASIL, 2021, art. 8º §3º).

Também o parágrafo 3º do art. 117 da Lei nº 14.133/2021 traz a possibilidade de auxílio a ser prestado com o objetivo de dirimir dúvidas e subsidiar a atuação do fiscal com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

No mesmo sentido, o art. 27 do Decreto Federal nº 11.246 de 27 de outubro de 2022, assim

determina:

O gestor do contrato e os fiscais técnico, administrativo e setorial serão auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno vinculados ao órgão ou à entidade promotora da contratação, os quais deverão dirimir dúvidas e subsidiá-los com informações para prevenir riscos na execução do contrato. (BRASIL, 2022, art. 27)

Bandeira et al. (2014) descreve que situações que geram dúvidas como, por exemplo, a possibilidade de prorrogação de um contrato, poderão ser objeto de consulta:

Havendo dúvidas quanto à possibilidade da realização de prorrogação de prazos ou de aditivos quantitativos ou qualitativos no contrato sob sua responsabilidade, por exemplo, o fiscal poderá demandar, por intermédio da autoridade competente, manifestações técnicas das áreas jurídica e/ou da gestão de contratos. (Bandeira et al., 2014, p. 55)

Além disso, conforme faculta o aludido artigo 117, a Administração também poderá contratar terceiros para auxiliar o fiscal de contratos. Tal contratação tem por objetivo o fornecimento de informações técnicas para que ele possa se posicionar quanto à correta execução do contrato. Como explica Costa (2013)

Alguns contratos têm objetos extremamente complexos, como obras e serviços de engenharia e, nestes casos, pode a Administração se valer do apoio de terceiros para auxiliar na fiscalização. Trata-se de uma faculdade da Administração, que deverá avaliar caso a caso. Se decidir pela contratação deste terceiro, a Administração deverá realizar o devido processo licitatório, mesmo que se trate de empresa contratada para elaboração de projeto básico ou executivo. (Costa, 2013, p. 62)

Ainda sobre a contratação de terceiros, Costa (2013) esclarece:

Terceiro é a pessoa física ou jurídica contratada para auxiliar o fiscal na sua tarefa (...) A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à Administração verificar se a complexidade do contrato exige a assistência desse terceiro. Trata-se de uma atividade assistencial, cabendo a responsabilidade pela fiscalização à Administração Pública. (Costa, 2013, p. 62)

Portanto, dependendo da complexidade do contrato, da especificidade técnica do objeto ou da competência dos servidores públicos do quadro de pessoal, a administração pública poderá contratar um especialista ou empresa para auxiliar o fiscal no acompanhamento contratual. Essa opção pode ocorrer, por exemplo, na execução de um contrato de obra ou serviço de engenharia, se a Administração não dispuser de servidores próprios com competência suficiente para fornecer as informações técnicas necessárias para a fiscalização eficaz e eficiente (Bandeira et al., 2014).

2.3. Limites à Assistência ao Fiscal

Há previsão legal para a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal de contratos no exercício de suas funções; entretanto, a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre

da Administração. Assim demonstra a normativa legal:

Art. 117. [...] § 4º. Na hipótese de contratação de terceiros, devem 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. (BRASIL, 2021, art. 117 §4)

A jurisprudência do TCU é orientada no sentido de que a contratação de terceiros visa fornecer subsídios ao trabalho do fiscal de contratos, nunca a sua substituição. Conforme o Acórdão 875/2020 do TCU, (2020) “a contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos ... não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição.” (TCU, 2020b).

Posicionamento semelhante ocorre no Acórdão 1930/2006 TCU, (2006): “... parece-me claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial [*sic*] ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.” (TCU, 2006, item 4 do voto do Acórdão 1930/2006 - Plenário).

O fiscal de contrato, ao receber do terceiro contratado a indicação de alguma irregularidade, deve atuar imediatamente, adotando todas as medidas cabíveis para sanar os problemas encontrados. (ENAP, 2014, p. 10)

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi realizada uma revisão bibliográfica dos principais elementos relacionados à fiscalização de contratos administrativos. Inicialmente foram realizadas buscas em periódicos, mas poucas informações foram encontradas especificamente sobre a assistência aos fiscais. Portanto, a busca limitou-se a publicações no site de jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), manuais de fiscalização de contratos disponíveis nas escolas públicas e legislações específicas. As publicações de jurisprudência do TCU foram analisadas de modo a encontrar orientações sobre o auxílio a ser prestado aos fiscais e suas limitações. Os manuais de fiscalização foram fontes de informações sobre o que determina a legislação. Esses procedimentos visavam extrair os elementos que mais geram dúvidas durante a Fiscalização Contratual, assim como a correlação entre a solução dessas dúvidas e o auxílio aos fiscais de contrato por meio de assessoria jurídica.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

A contratação pela Administração Pública ocorre por intermédio de licitação, buscando assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, dentre as empresas que cumpriram os requisitos previstos no edital. A finalidade é atender à necessidade administrativa identificada, cuja solução é oferecida pela iniciativa privada, visando obter as melhores condições de contratação pelo ente público, seja quanto à qualidade dos produtos e serviços a serem adquiridos, seja quanto ao preço a ser pago.

Utiliza-se o contrato administrativo para realizar a contratação, com cláusulas específicas exigidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Por isso, os contratos administrativos são instrumentos criados pelo órgão público para se dirigir e atuar perante seus administrados sempre que for necessária a aquisição de bens ou serviços de particulares. Tais contratos devem sempre buscar atender ao interesse coletivo, e devem visar a obtenção dos resultados com eficiência e eficácia.

É então que a fiscalização se faz indispensável, como meio de garantir o atendimento dos interesses e do que foi contratado. É importante que esse acompanhamento seja realizado durante a execução do contrato, pois assim afasta-se a incidência de danos de difícil reparação.

Por isso, o fiscal de contratos realiza o acompanhamento da execução rotineiramente. Para cumprir suas obrigações com eficácia, deverá ter conhecimento técnico do objeto contratual, bem como estar familiarizado com a legislação pertinente. O servidor não poderá negar a designação de fiscal contratual, por não se tratar de uma ordem ilegal, mas poderá solicitar da Administração Pública qualificação e, talvez, a contratação de terceiro com conhecimento técnico para auxiliá-lo. Pode ainda contar com auxílio fornecido pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno.

4.1. Mudanças na assistência jurídica a partir da Lei nº 14.133/2021

Ao tempo de vigência da Lei 8.666/93, a função do órgão de assessoramento jurídico era apoiar e esclarecer dúvidas dos gestores. A partir da Lei 8.666/93, esta função assumiu o caráter de controle e aprovação de minutas de editais de licitação. De certo modo, na Nova Lei de Licitações – Lei 14.133/21, esse papel de controle permanece com a previsão da

análise prévia dos processos de contratação, ainda na fase preparatória, e emissão de parecer sobre contratações diretas e aditivos contratuais.

Entretanto, a Lei 14.133/21 também trouxe o fortalecimento do papel de assessoramento jurídico. Tanto o assessor jurídico quanto o controlador interno deverão auxiliar o fiscal de contrato na execução do seu trabalho, quando solicitado. O art. 8º § 3º determina que as regras relativas à atuação dos fiscais de contrato deverão ser definidas em regulamento, e este regulamento também deve incluir a possibilidade do apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno. De modo que a assessoria jurídica a ser prestada ao fiscal de contrato poderá ser regulamentada, com a definição de quando será possível solicitá-la.

Situações como dúvidas sobre a possibilidade da realização de prorrogação de prazos ou de aditivos quantitativos ou qualitativos no contrato, por exemplo, poderão ser objetos de demandas de manifestações técnicas das áreas jurídicas, por meio da autoridade competente.

No que se refere ao parecer jurídico, o art. 53 § 1º, II, estabelece que deve ser redigido em linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva. Então, o parecer jurídico deve ser claro, deve dar suporte aos agentes públicos também por apresentar objetividade e ser mais facilmente compreendido.

Isso é muito importante como base de atuação inovadora por parte dos servidores públicos, que têm enfrentado o medo de tomar decisões e depois serem responsabilizados. O resultado: comprar com qualidade, com eficiência, oferecer serviços melhores à população.

4.2. A assistência de terceiros

A legislação vigente faculta à Administração contratar terceiros para assistir e subsidiar informações nas atividades de fiscalização de contratos. Mas o terceiro contratado não exerce a fiscalização, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora e não ao particular.

Assim sendo, o servidor designado para a fiscalização contratual não poderá transferir a sua responsabilidade ao terceiro contratado. Ou seja, o terceiro contratado não poderá adotar providências para a correção dos problemas constatados, pois esta atribuição continua sendo do fiscal do contrato.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi exposto neste trabalho, pode-se perceber que a fiscalização da execução de contratos está relacionada às atividades de controle interno, e tem por objetivo diminuir o

risco de não execução dos contratos administrativos, ou de execução em desconformidade com as especificações e condições do contrato. É também um importante meio para evitar o desperdício de recursos públicos, além de identificar erros e evitar fraudes, contribuindo para o alcance dos princípios da economicidade e da eficiência.

Entretanto, para que a fiscalização contratual seja realizada de modo a cumprir seus objetivos, é fundamental que os agentes públicos designados para essa função estejam preparados e recebam as orientações e os auxílios necessários.

Esse auxílio poderá ser prestado pelos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno, bem como por meio da contratação de terceiros para assistência ao fiscal, resguardadas as funções e limitações para a assistência oferecida.

Todavia, a assistência oferecida aos fiscais faz parte de um conjunto de medidas que devem ser previstas antes do início da execução contratual, visando o planejamento da capacitação necessária, do modelo de fiscalização e das medidas a serem adotadas quando surgirem dúvidas ou situações que ultrapassam a competência do fiscal de contrato.

Após a finalização deste trabalho, fica a sugestão de uma pesquisa direcionada ao estudo de casos em que a Administração têm utilizado a contratação de terceiros para auxílio aos fiscais de contratos.

Em resumo, a assistência jurídica não é, por si só, suficiente para garantir maior segurança e eficácia durante a fiscalização de um contrato administrativo. Uma fiscalização efetiva depende também do planejamento consistente da contratação, com as devidas especificações, e da capacitação técnica dos profissionais envolvidos. Ainda, é importante que o servidor designado possua competências como proatividade, organização e capacidade de atuar em cooperação com os demais setores da Administração. Importante lembrar que o desenvolvimento de competências na área da fiscalização de contratos administrativos precisa ser algo contínuo e constante. Assim, a assistência aos fiscais será um complemento às demais atividades relacionadas à fiscalização de contratos.

REFERÊNCIAS

- Bandeira, B. A., Hornick, C., Silva, E. L. & Sa, R. M. de. (2017). *Fiscalização de contratos administrativos* (2a ed.) PubliContas, Cuiabá, MT.
<https://www.itanhanga.mt.gov.br/public/files/publicacoes/material-didatico-fiscalizacao-de-contratos-administrativos.pdf>
- Brasil. (2017, 26 de maio). Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. *Diário Oficial da União*, 90 (100), 90.
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>.
- Costa, A. F. da. (2013, maio/agosto). Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. *Revista do TCU*, 127, 58. <https://artigo-162-revista-tcu.gov.br>
- Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. (2022). Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Acessado em 10 de julho de 2024, no sítio eletrônico da Presidência da República do Brasil:
https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm#art3
- Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). (2014). *Fiscalização de Contratos Administrativos* [Apostila do Curso Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos].
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1909/1/GestaodeContratos_modulo_3_f

[inal_.pdf](#)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). (2021). *Fiscalização de Contratos Administrativos* [Apostila do Curso Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos].

https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6160/4/M%C3%B3dulo%204%20-%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20contratos%20administrativos_compresseado%20%281%29.pdf

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (1990). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Acessado em 10 de julho de 2024, no sítio eletrônico da Presidência da República do Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Acessado em 10 de julho de 2024, no sítio eletrônico da Presidência da República do Brasil:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm

Tribunal De Contas Da União (TCU). (2006). Acórdão nº 1930/2006-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria. Relator Augusto Nardes. 18/10/2006.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMP-LETO-26168>

Tribunal De Contas Da União (TCU). (2009). Acórdão nº 1632/2009-TCU-Plenário.

Relatório de Levantamento de Auditoria. Procurador Marcos Bemquerer Costa.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMP-LETO-1132677>

Tribunal De Contas Da União (TCU). (2009). Acórdão nº 1930/2009-TCU-Plenário.

Relatório de Levantamento de Auditoria. Relator Raimundo Carreiro.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMP-LETO-1134033>

Tribunal De Contas Da União (TCU). (2010). Acórdão nº 2917/2010-TCU-Plenário. Representação. Ministro Valmir Campelo. 03/11/2010.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMP-LETO-1161502>

Tribunal De Contas Da União (TCU). (2020). Acórdão nº 875/2020-TCU-Plenário.

Relatório De Auditoria .Relator Benjamin Zymler

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMP-LETO-2404755>