

ORIENTAÇÕES ÀS UNIDADES DEMANDANTES E A FISCAIS DE CONTRATO

Auditoria no Processo de Gestão
e Fiscalização Contratual

Secretaria de Auditoria
Coordenadoria de Auditoria de Gestão
Seção de Auditoria de Contratos e Convênios

Brasília
TSE
2023

© 2023 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
70095-901 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência

José Levi Mello do Amaral Júnior

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal

Rui Moreira de Oliveira

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Responsável pelo conteúdo

Seção de Auditoria de Contratos e Convênios (Seaco/Coaug/Sau)

Capa, projeto gráfico e diagramação

Leila Gomes

Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

Revisão e conferência de editoração

Patrícia Jacob e Valéria Carneiro

Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGIC)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral.

Orientações às unidades demandantes e a fiscais de contrato [recurso eletrônico] : auditoria no processo de gestão e fiscalização contratual / Tribunal Superior Eleitoral. – Dados eletrônicos (9 páginas). – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2023.

Responsável pelo conteúdo: Seção de Auditoria de Contratos e Convênios (Seaco/Coaug/Sau).

Modo de acesso: Internet.

<<https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>

I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Secretaria de Auditoria. 1. Treinamento de pessoal. 2. Justiça Eleitoral. II. Título.

CDD 658.312 4
CDU 658.310 8

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Alexandre de Moraes

Vice-Presidente

Ministra Cármen Lúcia

Ministros

Ministro Nunes Marques

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Raul Araújo

Ministro Floriano de Azevedo Marques

Ministro Ramos Tavares

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Paulo Gonet Branco

SUMÁRIO

Avaliação da disponibilidade e da capacidade técnica dos(as) fiscais antes de sua indicação	5
Ciência formal dos termos dos contratos pelos(as) fiscais designados(as).....	6
Registro da reunião inicial ou da presença de todas as partes envolvidas.....	6
Demonstração de que os requisitos básicos para o contrato de terceirização foram analisados	7
Encaminhamento dos processos de penalidades	7
Registro das lições aprendidas após encerramento dos contratos	8



A Seção de Auditoria de Contratos e Convênios (Seaco/Coaug/SAU) realizou auditoria no processo de gestão e fiscalização contratual. Nessa ação, constatou-se a necessidade de orientação às unidades demandantes de contratação e aos(as) respectivos(as) fiscais técnicos(as) e administrativos(as) de contratos.

Diante disso, ressaltam-se os principais pontos identificados na referida auditoria, os quais devem orientar a atuação das diversas unidades administrativas, de acordo com o normativo interno que regulamenta o processo de contratação no TSE.

Avaliação da disponibilidade e da capacidade técnica dos(as) fiscais antes de sua indicação

A escolha de fiscal de contrato deve recair sobre servidora ou servidor que possua competências técnicas e disponibilidade para o ofício a fim de executar as atividades de gestão contratual com zelo e eficiência.

Nesse sentido, a Instrução Normativa do Tribunal Superior Eleitoral (IN-TSE) nº 11, de 28 de setembro de 2021, prevê:

Art. 22. Antes da indicação de servidor para atuar como fiscal técnico, administrativo e setorial e respectivos substitutos, é necessário avaliar:

I - a quantidade de processos sob fiscalização do servidor;

II - a capacitação do servidor em cursos sobre gestão e fiscalização de contratos;

III - a complexidade do objeto contratado em relação à experiência e ao tempo de atuação do servidor na fiscalização de contratos; e

IV - a ausência de impedimentos legais à designação.

§ 1º O servidor deverá ser cientificado formalmente de sua indicação e respectivas atribuições, para o fim de declarar se está ou não impedido de atuar por quaisquer dos motivos eventualmente previstos na legislação, antes da formalização de sua designação.

§ 2º **A avaliação requerida no caput deverá ser formalmente exarada nos autos da contratação pelo titular de Secretaria ou Assessoria responsável pela indicação. (Grifo nosso.)**

Portanto, orienta-se que as unidades demandantes registrem nos autos da contratação a avaliação do(a) fiscal indicado(a) quanto à quantidade de contratos sob sua fiscalização, à capacitação em gestão e fiscalização de contratos, à complexidade do objeto a ser gerido bem como à ausência de impedimentos legais, nos termos do normativo citado.



Ciência formal dos termos dos contratos pelos(as) fiscais designados(as)

Etapa importante para a adequada gestão contratual é o estudo do contrato pelo(a) fiscal designado(a), para que tenha conhecimento de obrigações, objetos, requisitos de quantidade, qualidade, prazos, dentre outras cláusulas. Dessa forma, poderá definir seu plano de atuação, a fim de acompanhar o exato cumprimento dos termos contratuais.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria realizada em 2016, determinou a este Tribunal Superior o especificado no Acórdão-TCU nº 2.341, de 14 de setembro de 2016:

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao TSE 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;

Assim, orienta-se que os(as) fiscais designados(as) formalizem, nos autos do respectivo processo, que tiveram conhecimento dos termos do contrato a ser fiscalizado, de modo que seja possível evidenciar todo seu trabalho preparatório em gerir o ajuste de modo eficiente, trazendo ganhos para a instituição.

Registro da reunião inicial ou da presença de todas as partes envolvidas

Segundo a IN-TSE nº 11/2021:

Art. 25. O fiscal administrativo do contrato deve, antes do início da execução do ajuste:

[...]

III - convocar reunião inicial com a contratada para esclarecimento dos termos contratuais, antes do início da execução do ajuste e quando o objeto contratual exigir, registrando-a em ata que deve ser juntada ao procedimento administrativo de acompanhamento da execução contratual.

A realização da reunião inicial é importante para estabelecer os meios de comunicação entre a administração e a contratada, esclarecer dúvidas, acordar as formas de prestação do serviço, entre outras questões, facilitando, assim, a própria fiscalização contratual e reduzindo possíveis retrabalhos dos(as) fiscais.

Dessa forma, a reunião inicial deve ocorrer com a presença de, pelo menos, preposta ou preposto da empresa e fiscais técnico(a) e administrativo(a), devendo ser registrada em ata e juntada aos autos do processo de fiscalização do contrato. Outrossim, caso se entenda pela desnecessidade de realização da referida reunião, que seja registrada a devida justificativa.



Demonstração de que os requisitos básicos para o contrato de terceirização foram analisados

Os contratos de terceirização exigem especial atenção em virtude da sua complexidade e de questões que envolvem direitos trabalhistas, principalmente no que tange à possibilidade de a administração pública responder solidariamente em caso de falha na fiscalização contratual.

A IN-TSE nº 11/2021 prevê que:

Art. 28. As atribuições dos fiscais técnico, administrativo e setorial e do gestor de contratos são as seguintes:

I - Fiscal Técnico: servidor designado para fiscalização técnica da execução do contrato, agindo de forma proativa e preventiva, a quem compete:

[...]

f) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca do cumprimento da unidade de medida contratada, tais como:

1. o alcance da produtividade pactuada;
2. a quantidade e os tipos de postos de trabalhos; e
3. a quantidade de profissionais alocados por posto de trabalho, com controle da frequência e cobertura dos postos.

[...]

II - Fiscal Administrativo: servidor designado para fiscalização administrativa da execução do contrato, agindo de forma proativa e preventiva, a quem compete:

a) acompanhar os aspectos administrativos da execução contratual, como entrega de documentações;

Para além do cumprimento das obrigações trabalhistas, o(a) fiscal técnico(a) deve observar o atendimento das demais cláusulas contratuais, em especial se a colaboradora ou o colaborador designado(a) possui as qualificações técnicas exigidas, que incluem, quase em sua totalidade, algum custo para a administração pública.

Dessa forma, de modo a demonstrar zelo pelo erário e observância a requisitos previstos na legislação trabalhista, orienta-se que seja consignada a avaliação quanto à comprovação da qualificação das colaboradoras e dos colaboradores indicados(as), nos termos exigidos em contrato.

Encaminhamento dos processos de penalidades

O art. 28, I, i, e II, k, da IN-TSE nº 11/2021 determina que cabe ao(à) fiscal técnico(a) comunicar a ocorrência de possível descumprimento contratual. Quanto ao(à) fiscal administrativo(a), compete instruir procedimento administrativo específico para apuração de eventual aplicação de penalidade, conforme transcrição a seguir:

Art. 28. As atribuições dos fiscais técnico, administrativo e setorial e do gestor de contratos são as seguintes:

I - Fiscal Técnico: servidor designado para fiscalização técnica da execução do contrato, agindo de forma proativa e preventiva, a quem compete:



[...]

i) comunicar ao fiscal administrativo a ocorrência de situação que caracterize descumprimento contratual, para instrução de processo com o fim de apurar as demais penalidades previstas no contrato; e

II - Fiscal Administrativo: servidor designado para fiscalização administrativa da execução do contrato, agindo de forma proativa e preventiva, a quem compete:

[...]

k) instruir procedimento administrativo específico para apuração de eventual aplicação de penalidade, com base em informações prestadas pelo fiscal técnico, por unidades técnicas ou sempre que verificado descumprimento contratual, o qual será encaminhado à unidade competente com os documentos relacionados na Lista de Verificação relativa à aplicação de penalidades, pertinentes ao caso concreto, para:

Nesse sentido, é imprescindível que o(a) fiscal técnico(a) mantenha comunicação eficiente com a fiscalização administrativa, a fim de reportar qualquer irregularidade no contrato e verificar a possível aplicação de penalidade em caso de descumprimento dos termos contratuais.

O registro, a apuração e a futura aplicação de penalidades são ferramentas de gestão contratual que os normativos de regência trazem e que devem ser executados de maneira vinculada pelo(a) fiscal, não sendo discricionária a devida instrução.

Registro das lições aprendidas após encerramento dos contratos

Conforme previsto no art. 29 da IN-TSE nº 11/2021, tanto o(a) fiscal técnico(a) como o(a) fiscal administrativo(a) são responsáveis pelo registro das lições:

Art. 29. São atribuições comuns dos fiscais técnicos e administrativo:

[...]

II - registrar as ocorrências e as oportunidades de melhoria verificadas durante a execução do ajuste em procedimento específico para acompanhamento da execução contratual;

O *Guia Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos do TSE* prevê que os registros têm como principais objetivos:

- manter controle gerencial da execução contratual. Assim, será possível ter rastreabilidade dos fatos e das decisões ocorridos ao longo do contrato;
- documentar a sistemática de fiscalização. Isso é importante para manter registro histórico da execução contratual e garantir que as lições aprendidas sejam repassadas de forma completa sempre que necessário;
- fornecer informações gerenciais para novas contratações, prorrogações, aplicação de sanções, repactuações e extinção de contratos.



Ainda, o registro de lições aprendidas pelo(a) fiscal coaduna-se com o princípio constitucional da eficiência, pois permite que se aprenda com determinadas situações, de modo que se aprimorem futuras contratações.

Portanto, orienta-se que, ao término do contrato ou na sua renovação, sejam registradas as lições aprendidas nos autos para melhor gestão do conhecimento acerca do objeto contratado.

