



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE DE GESTÃO

Mary Cristine Coelho

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE* EM ENTES SUBNACIONAIS:
A PADRONIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL À LUZ DA NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO MUNICÍPIO DE
FLORIANÓPOLIS**

Florianópolis
2024

Mary Cristine Coelho

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE* EM ENTES SUBNACIONAIS:
A PADRONIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL À LUZ DA NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO MUNICÍPIO DE
FLORIANÓPOLIS**

Relatório Técnico submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.
Orientador: Prof. Irineu Afonso Frey, Dr.

Florianópolis

2024

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Coelho, Mary Cristine
Programas de Integridade e Compliance em entes
subnacionais : a padronização da fiscalização contratual à
luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
no Município de Florianópolis / Mary Cristine Coelho ;
orientador, Irineu Afonso Frey, 2024.
140 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa
de Pós-Graduação em Controle de Gestão, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão. 2. Controle de Gestão. 3.
Programa de Integridade. 4. Fiscalização Contratual. I.
Frey, Irineu Afonso. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão.
III. Título.

Mary Cristine Coelho

Programas de Integridade e *Compliance* em entes subnacionais: a padronização da
fiscalização contratual à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos no
Município de Florianópolis

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado, em 27/02/2024, por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Rodrigo De Bona da Silva, MSc.
Controladoria-Geral do Município de Florianópolis

Prof. Luiz Albeton, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.

Prof. Valmir Emil Hoffmann, Dr.
Coordenador do Programa de Pós-Graduação

Prof. Irineu Afonso Frey, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2024.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir realizar importantes conquistas na minha vida com saúde e determinação, tornando possível a concretização de mais esse objetivo.

Em especial ao meu orientador, professor Irineu Afonso Frey, pelo incentivo, sugestões e dedicação durante a realização de todo o trabalho.

Aos membros da banca, pelas sugestões a este trabalho.

Ao Rodrigo De Bona da Silva e ao Sandro José da Silva, pelo interesse, disponibilidade e contribuições a este trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão, por possibilitarem a oportunidade de enriquecimento profissional e pessoal.

Aos meus amigos e colegas de curso, em especial a Cleuza e o Marcos, pelas trocas de ideias e contribuições durante todo o curso de mestrado.

Aos meus pais, Marilene e Vilmar, meus irmãos, Karin e Marcus, cunhados Gustavo e Liana, e ao Pedro pelo amor e incentivo durante a realização desse curso.

Ao meu marido Luís e meu filho Rafael, pelo incentivo e por entenderem meus períodos de ausência.

Aos amigos Camila, Elizângela, Gláucia, Marcílio, Gustavo e todos que ajudaram, incentivaram e vibraram a cada passo dado nesta conquista.

RESUMO

São crescentes os casos de corrupção que envolvem empresas privadas, servidores e agentes vinculados à administração pública em todas as esferas governamentais. Contudo, mesmo havendo diversas notícias e estudos demonstrando os impactos da corrupção, não existe previsão legal para adoção de políticas e medidas anticorrupção, como programas de integridade e *compliance* na grande maioria dos municípios brasileiros. Assim, a problemática de como melhorar a gestão da integridade nos controles primários do Município de Florianópolis torna-se relevante quando associada à fiscalização dos contratos administrativos. O objetivo geral deste trabalho é desenvolver uma nova versão para o Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis. Desenvolveu-se a pesquisa segundo uma abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso. Foi realizada uma revisão de literatura visando formar a base conceitual e legal para abordagem do problema. Como resultado dessa pesquisa tem-se uma nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis, que irá proporcionar um melhor desempenho na fiscalização contratual municipal, possibilitando aos gestores disponibilizar aos cidadãos serviços públicos de maior qualidade.

Palavras-chave: Integridade pública. Contratos administrativos. Fiscalização de contratos.

ABSTRACT

Cases of corruption involving private companies, public servants and agents linked to the public administration in all government areas are increasing. Despite numerous news reports and studies highlighting the negative impacts of corruption, the vast majority of Brazilian municipalities lack a legal provision to adopt anti-corruption policies and measures, such as integrity and compliance programs. Therefore, the issue of how to improve integrity management in the primary controls of the Municipality of Florianópolis comes into play when associated with the oversight of administrative contracts. The main goal of this research is to create a new version of the Contract Oversight Manual for the Municipality of Florianópolis. The research was conducted using a qualitative approach, specifically a case study. A literature review was carried out to establish the conceptual and legal foundation for addressing the issue. As a result of this research, an updated version of the Contract Oversight Manual for the Municipality of Florianópolis has been produced, which will enhance the performance of municipal contract oversight, enabling administrators to provide citizens with higher quality public services.

Keywords: Public integrity. Administrative contracts. Contract oversight.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Mapeamento de requisitos para os manuais de fiscalização	32
Quadro 2 -	Sistematização dos requisitos abordados por Dantas <i>et. al.</i> na nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis	35
Quadro 3 -	Competências da Controladoria-Geral do Município	38
Quadro 4 -	Competências da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias	40
Quadro 5 -	Contratos firmados de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023, por órgão/secretaria, no Município de Florianópolis	41
Quadro 6 -	Resumo das principais alterações do Manual (versão proposta x versão de outubro/2020)	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Art.	Artigo
CGM	Controladoria-Geral do Município
CGU	Controladoria-Geral da União
COMCAP	Autarquia de Melhoramentos da Capital
CPIC	Comissão Permanente de Integridade e <i>Compliance</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FCFFC	Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente
FME	Fundação Municipal de Esportes
FMS	Fundo Municipal de Saúde
GTIC	Grupo de Trabalho de Integridade e <i>Compliance</i>
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IGEOP	Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis
IN	Instrução Normativa
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPREF	Instituto de Previdência de Florianópolis
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMIC	Plano Municipal de Integridade e <i>Compliance</i>
Profip	Programa de Fomento à Integridade Pública
SAS	<i>Statements on Auditing Standards</i>
SMA	Secretaria Municipal de Administração
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMG	Secretaria Municipal de Governo
SMLCP	Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias
SMTI	Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura
SOMAR	Fundação Rede Solidária Somar Floripa

TCE/SC

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCU

Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	OBJETIVOS	13
1.1.1	Objetivo geral	13
1.1.2	Objetivos específicos	13
1.2	JUSTIFICATIVA	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1	<i>ACCOUNTABILITY</i>	16
2.2	GOVERNANÇA PÚBLICA	18
2.3	PROGRAMA DE INTEGRIDADE	21
2.4	PROGRAMA DE INTEGRIDADE E <i>COMPLIANCE</i> NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	25
2.5	MANUAL VIGENTE DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	28
3	METODOLOGIA	30
3.1	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	30
3.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
4	ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS	37
4.1	APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS	37
4.2	NOVA VERSÃO DO MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	42
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
	REFERÊNCIAS	58
	APÊNDICE – VERSÃO ATUALIZADA DO MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	68

1 INTRODUÇÃO

Os casos de corrupção que envolvem empresas privadas contratadas e servidores e agentes vinculados à administração pública, no âmbito federal, estadual e municipal são crescentes. Como são os estados e os municípios que fornecem os serviços básicos de saúde e educação à população, a corrupção nesses entes têm efeitos diretos na sociedade, o que aumenta a desigualdade e a injustiça social (MENDONÇA, 2009; ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2019). Nesse sentido, Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 2) afirmam que “desvios de recursos em educação, saúde e saneamento, por exemplo, geram altos custos para a sociedade já que reduzem a acumulação de capital humano e acentuam a desigualdade social porque domicílios mais pobres dependem de maneira mais acentuada dos serviços públicos.”

Segundo relatório publicado pela Organização das Nações Unidas (2018, <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>), em dezembro de 2018, “US\$ 1 trilhão são pagos em subornos anualmente, enquanto outros US\$ 2,6 trilhões são roubados por causa da corrupção.” A corrupção no setor público pode ser definida como “o abuso de poder político para ganhos privados” (ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2023). O fenômeno se apresenta com diversas tipologias teóricas, dentre elas a corrupção política (que envolve a criação e aprovação de leis e políticas, por exemplo) e a corrupção administrativa. Esta, por sua vez, pode ser do tipo pequena (*petty*) ou grande (*gran corruption*), mas o que estabelece essa diferença não é necessariamente o volume de recursos envolvido, e sim a complexidade do ato. A pequena corrupção é aquela em que, por exemplo, um agente sugere, exige ou aceita propina diretamente do agente privado, para “agilizar” certo serviço público ou isentar-lhe de uma multa. Na grande corrupção, há um esquema estruturado de obtenção de recursos, em geral sistemático e institucionalizado em certo órgão ou entidade pública (ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2023). E os contratos públicos são uma das principais ferramentas para viabilizar a corrupção administrativa, pois à exceção da folha de pagamento, quase todos os gastos públicos são realizados por meio de contratos, nas suas diversas formas e modalidades.

A organização não governamental Transparência Internacional Brasil (2022) produz, desde 1995, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que é o principal indicador de corrupção no setor público do mundo. Avalia 180 países e territórios, em uma escala de 0 a 100, na qual o 0 indica que o país é considerado altamente corrupto e o 100 considerado muito

íntegro. De acordo com a organização (2022), ente 2012 e 2022, o Brasil perdeu 5 pontos no IPC, caindo 25 posições no *ranking*, estando, em 2022, na 94ª posição.

Assim, quase que diariamente são publicadas matérias em jornais, revistas, televisão e *internet* que denunciam casos de corrupção em âmbito local, nacional e internacional. São inúmeros os exemplos como: desvio de recursos de fundos de campanha, recebimento de propinas de empresas em troca de apoio a interesses particulares, “funcionários fantasmas”, lavagem de dinheiro, fraudes em licitações, entre outros. O caso mais evidenciado nos últimos anos foi o revelado pela operação Lava-Jato e seus inúmeros desdobramentos, deixando, em todos esses exemplos, a incontestável necessidade de repensar as ações do poder público no combate à corrupção (COELHO, 2016; ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2019).

Além das notícias, estudos também demonstram os impactos da corrupção sobre a renda e a pobreza, sobre a falta de recursos na educação e a relação entre a corrupção e a composição dos gastos governamentais (SODRÉ; RAMOS, 2018; CALDAS; COSTA; PAGLIARUSSI, 2016; FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012). Mesmo assim, não existe previsão legal para que estados, municípios e Distrito Federal devam implementar políticas anticorrupção, como programas de integridade e *compliance* (DE BONA, 2022a).

Nesse contexto, organizações da sociedade civil e entidades internacionais incentivam as políticas de implementação de programas de integridade, com o intuito de fortalecer a democracia, a confiança nas instituições, incentivar a prestação de contas e combater a corrupção (DE BONA, 2022b; tradução nossa). Estas ações resgatam os valores de ética e moral e os princípios que norteiam a administração pública, no sentido de implementar políticas e medidas anticorrupção em todas as esferas do poder público.

Segundo o guia da política de governança pública (BRASIL, 2018, p. 42) “A integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta”. Corroborando com esse entendimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2017a, p. 3) afirma que integridade pública “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Contudo, mesmo com todos os esforços para se prevenir a corrupção, nem sempre se consegue, sendo necessária a criação de mecanismos de controle e de identificação de irregularidades que garantam a eficácia do combate à corrupção (DE BONA, 2022a).

No âmbito da execução dos contratos governamentais, enquanto principais instrumentos de operacionalização de políticas públicas, para se garantir maior eficiência nos serviços e produtos contratados, tem-se previsto na legislação nacional o importante papel dos gestores e dos fiscais de contratos, que buscam assegurar tanto a excelência dos serviços prestados, como também o cumprimento de todas as cláusulas contratuais pactuadas. Para garantir o pleno cumprimento desse papel, é importante a realização de treinamentos e o desenvolvimento de materiais que possam orientar os fiscais de forma adequada (DANTAS *et. al.*, 2023).

Nesse sentido e devido à necessidade de desenvolvimento de mais mecanismos de proteção e controle no setor público, que podem garantir maior efetividade na aplicação dos recursos e evitar, assim, a corrupção, surge a seguinte questão como problema de pesquisa: Como melhorar a gestão da integridade nos controles primários do Município de Florianópolis? Para responder à pergunta de pesquisa elegeu-se como objeto de análise os controles correspondentes à fiscalização dos contratos administrativos, e como objetivo geral desenvolver uma nova versão para o Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Para responder à pergunta de pesquisa, este trabalho tem como objetivo geral desenvolver uma nova versão para o Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis.

1.1.2 Objetivos específicos

A partir do objetivo geral definido como meio de resposta à pergunta de pesquisa, após uma revisão da literatura, o presente estudo tem como objetivos específicos:

- a) Identificar e descrever os eixos do programa de integridade regulamentados no Município de Florianópolis, como alicerces para o desenvolvimento dos controles primários, especialmente na área de licitações e contratos administrativos;
- b) Identificar os normativos existentes e em elaboração sobre fiscalização de contratos

no Município;

c) Mapear eventuais lacunas normativas e de integridade à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF);

d) Analisar a regulamentação vigente e o atual Manual de Fiscalização de Contratos da PMF, à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no que se refere à fiscalização dos contratos de fornecimento de bens e serviços;

e) Propor ajustes e aprimoramento dos procedimentos vigentes, segundo a nova Lei.

1.2 JUSTIFICATIVA

Há anos são noticiados casos de corrupção com a utilização de recursos públicos. Por estes acontecimentos, diversos países passaram a implementar mecanismos de governança, almejando maior controle e punição àqueles que cometem atos lesivos, especialmente ao erário público. Inclusive, dada a importância para o desenvolvimento ético buscado por essas instituições, tanto o Banco Mundial como o Fundo Monetário Internacional também vêm promovendo ações de controle (COELHO, 2016).

A governança relaciona-se com a forma em que as organizações são controladas e administradas. No setor privado, a governança tem foco nos interesses dos dirigentes e proprietários, mas no setor público, que possui um modelo de gestão mais burocrático, as funções de cada agente devem ser determinadas de acordo com os objetivos, as responsabilidades, os modelos de decisão, do ente público, entre outros. Entretanto, mesmo com focos distintos, a governança no setor público e privado apresenta-se de forma semelhante, principalmente se considerarmos os princípios básicos que orientam os rumos da gestão: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010a). Assim, embora no Brasil o tema governança tenha surgido com mais força no setor privado, verificou-se a necessidade de estender a governança corporativa para o setor público, pois é nele que se observa vários casos de corrupção (COELHO, 2016).

Destaca-se que a transparência pode ser considerada um dos alicerces da boa governança (SANTOS e HOLLNAGEL, 2020), favorecendo o bom uso dos recursos públicos e podendo mitigar casos de corrupção. Na abordagem de Eli Diniz, é fundamental para governança, capacidade de comando, coordenação, intervenção, implementação e prestação de contas, além do conceito de *accountability*, ou seja, capacidade de prestar contas ou

capacidade de se fazer transparente (ARAÚJO, 2002).

Nesse sentido, foi publicada no Brasil a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846, de 01º de agosto de 2013), que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.” De acordo com o inciso VIII do art. 7º da Lei, “serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de condução no âmbito da pessoa jurídica.”

A presente pesquisa se fundamenta no princípio da integridade, que de acordo com o Brasil (2018, p. 42), “representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta”, voltados a priorizar o interesse público sobre o particular no âmbito do setor público.

Na maioria dos estados e municípios brasileiros, as políticas de integridade pública estão sob responsabilidade das Controladorias Gerais (DE BONA, 2021). Porém, a capacidade das Controladorias para regulamentar e testar a implementação de medidas de *compliance* e integridade em áreas operacionais, como a gestão e fiscalização de contratos públicos, é muito limitada, principalmente em municípios pequenos, evidenciando a fragilidade dos sistemas de integridade (DE BONA, 2022c; tradução nossa).

Sobre o tema fiscalização de contratos, no período de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023, o Município de Florianópolis formalizou 672 contratos e 1 Termo de Permissão, no total de R\$ 560.845.897,03 (quinhentos e sessenta milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e noventa e sete reais e três centavos) (FLORIANÓPOLIS, 2023c).

Assim sendo, diante da necessidade de se melhorar a gestão da integridade sobre os controles primários correspondentes à fiscalização dos contratos administrativos do Município de Florianópolis, considerando as alterações legislativas recentes, este estudo pretende revisar o Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis, que servirá de instrução ao trabalho dos fiscais de contratos, colaborando para um melhor desempenho de fiscalização e podendo evitar atos que possam interferir no bom funcionamento (eficácia) e no desempenho (eficiência e efetividade) dos serviços públicos do Município.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo apresenta-se o referencial teórico do estudo. Inicia-se com uma abordagem sobre *accountability*. Na sequência, adentra-se no tema governança pública. Após, é abordada uma investigação teórica sobre programa de integridade e *compliance*. Em seguida, é discutido o Programa de Integridade e *Compliance* no Município de Florianópolis. Por fim, são apresentados alguns aspectos sobre o atual Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis.

2.1 ACCOUNTABILITY

A democracia impõe obrigações tanto para os cidadãos como para os governantes. Aos cidadãos, cabe a fiscalização dos atos dos governantes. Aos governantes, cabe o dever de prestar contas de seus atos. Nessa relação, destaca-se a *accountability*, um dos princípios da boa governança, que desempenha importante papel na instrumentalização da participação popular e controle social e é essencial na democracia, tendo em vista o seu papel de controle, avaliação e responsabilidade dos governantes (PINHO e SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2013).

Na política, com a necessidade de controlar o poder, o termo *accountability* torna-se fundamental dada a necessidade de se manter o poder sob controle, evitando abusos e garantindo interesse público e punindo-se àqueles que agem de forma inadequada (CHEIBUB e PRZEWORSKI, 1997; SCHEDLER, 1999, tradução nossa; PINHO e SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2013).

Para Heidemann (2009, p. 303), *accountability* significa “contar para; prestar contas a; dar satisfação a; corresponder à expectativa de”. Nesse mesmo sentido, Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) concluem que “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva.” Portanto, a responsabilidade objetiva da *accountability* gera consequências, seja prêmios pelo seu cumprimento ou castigos pelo descumprimento (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

No processo eleitoral, a *accountability* é exercida quando o cidadão elege seus representantes e na atuação destes governantes e entidades públicas. Neste processo, a

aplicação de penalidades aos governantes é focada no interesse público: se visam o interesse público, acabam sendo reeleitos, caso contrário, perdem as eleições (PRZEWORSKI, 1998). A *accountability* não se restringe a estrutura do Estado, mas está presente também no controle e fiscalização exercidos pela imprensa, organizações, sociedade civil e cidadãos (ROCHA, 2013).

O' Donnel (1998) sugere duas dimensões para *accountability*: vertical, na qual a atuação dos representantes é avaliada pela sociedade, ou seja, é a atuação política do cidadão e da sociedade e horizontal, quando há fiscalização entre os poderes, que controlam a atividade pública, exercida por agências estatais (O' DONNEL, 1998; KENNEY, 2005). Ambas devem estar presentes, seja pelo cumprimento das promessas de campanha ou pelo controle institucional da ação dos governantes, da prestação de contas e da possibilidade de sanções (O' DONNEL, 1998; ABRÚCIO e LOUREIRO, 2004).

Para que a *accountability* tenha eficácia é necessário informação, justificação e punição. Os governantes devem informar, explicar e responder pelos seus atos (informação e justificação, denominada pelo autor como *answerability*) e àqueles que não cumprirem com suas obrigações serão impostas sanções e perda de poder (punição, chamada por Schedler de *enforcement*) (SCHEDLER, 1999, tradução nossa).

Assim, a *accountability* se consuma na participação do cidadão, que necessita de informações pertinentes e adequadas, para que seja possível exigir uma atuação dos governantes de acordo com os anseios sociais, podendo se punir os comportamentos inadequados (PINHO e SACRAMENTO, 2009; IPEA, 2010; ROCHA, 2013).

Para mitigar a corrupção política e administrativa, é necessário que haja transformações no estado de espírito das pessoas, para que toda a sociedade tenha interesse em agir de forma diferente. Essas mudanças de equilíbrio são o que Taylor chama de *equilibrium shifts*. Uma sociedade ideal é aquela pautada em valores éticos, *accountability*, equidade e integridade pública, cujo poder dado aos cidadãos os incentivem à participação popular (TAYLOR, 2019).

Matias-Pereira (2010b, p. 25) conceituam *accountability* “como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das contas públicas.” Assim, os gestores públicos devem prestar contas à sociedade de seus atos e evidenciar que os recursos públicos foram aplicados de forma legal e ética. Para tanto, a transparência e prestação de contas eficientes são imprescindíveis (TCU, 2020). Nesse prisma,

o dever dos agentes públicos de transparência, além de contribuir para a eficiência dos serviços públicos, é um importante instrumento de prevenção da corrupção e promoção da *accountability* (CRUZ, 2022).

A transparência concretiza a cidadania (PORTO, CASTRO e PEROTTONI, 2006). Cidadania esta que, para Porto, Castro e Perottoni (2006, p. 5), aprimora:

[...] o conceito de democracia. [...] da cidadania em forma de participação da sociedade nas decisões do processo administrativo. Mais do que dar voz à população e permitir a sua interveniência no processo decisório dos atos da administração pública, a participação popular – aqui avalizada por meio do princípio da transparência – busca dar legitimidade às ações intentadas pelo Poder Público. [...] é mister que todos os partícipes deste processo estejam informados o suficiente, a ponto de permitir a contribuição e a apreciação de cada um, de modo que suas opiniões influenciem verdadeiramente tal procedimento de tomada de decisões.

Dessa forma, permitir a participação do cidadão no processo decisório da administração pública, o conduz para uma relação de co-responsabilidade no direito e dever de conhecer e opinar sobre a gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2010b), além de promover a transparência, um dos princípios balizadores do exercício da democracia.

Para tanto, o desenvolvimento de manuais constitui-se de um importante instrumento no alcance de melhores práticas de controle, de integridade, de transparência e de prestação de contas à sociedade.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

O termo governança é usado para definir um sistema organizacional com objetivos integrados, com o fim de obter bons resultados econômicos no caso de empresas privadas constituídas sob a forma de sociedades anônimas (SILVA, 2018).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015, p. 20) define governança corporativa como “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.” A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (2002, p. 1), por sua vez, conceitua governança corporativa como “o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.” Já o Decreto Federal n. 6.021/2007, de 22 de janeiro de 2007, em seu art. 1º, parágrafo único, IV, define governança corporativa como o “conjunto de práticas de gestão [...] com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os

direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais.”

As boas práticas de governança corporativa tornam os princípios recomendações, focadas no objetivo de resguardar e melhorar o valor da organização, ajudando na sua gestão. Os princípios básicos de governança corporativa são transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015).

A transparência é definida como a disponibilização às partes interessadas de informações independentemente de imposição legal. Já o tratamento igual de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), sem descuidar dos direitos, deveres, necessidades e interesses, é o que preceitua a equidade. O dever de prestar contas da sua atuação, assumindo a responsabilidade e as possíveis consequências dos seus atos, é previsto no princípio da prestação de contas (*accountability*). E a responsabilidade corporativa determina que os agentes de governança devem proteger a viabilidade financeira e econômica das organizações (IBGC, 2015).

A governança corporativa é um conceito que vem ganhando espaço também no setor público. O Decreto Federal n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, art. 2º, I, define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” São estes mecanismos que irão nortear os serviços públicos para os interesses dos cidadãos, embasados em princípios que garantirão o seu bom funcionamento (DANTAS *et. al.*, 2023). De acordo com o art. 3º do Decreto n. 9.203/2017, são princípios da governança pública: “I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e, VI - transparência.”

São princípios da governança: *fairness* (equidade), *compliance* (aderência normativa), *accountability* (prestação de contas) e *disclosure* (transparência) (ROSSETI e ANDRADE, 2012). Benvir (2011) menciona que entre os princípios que asseguram uma boa governança estão a participação da sociedade, a responsabilidade, a capacidade de resposta, a promoção do bem comum, a *accountability* e a transparência.

A participação da sociedade na governança pública pode se dar diretamente ou por meio de instituições legítimas. A direção para a boa governança compreendendo a história, a cultura e os aspectos sociais que se deu o desenvolvimento humano na construção da boa governança, é alicerçada no atendimento das necessidades sociais com o uso eficiente dos

recursos públicos (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003, tradução nossa). Para o exercício do controle social, destacam-se a prestação de contas com responsabilização (*accountability*) e a transparência. O controle social permite a inclusão do cidadão no acompanhamento e controle da gestão pública, reduzindo conflitos de interesses entre gestores e população (CASTRO e SILVA, 2017; BIZERRA, 2011).

No Brasil, a legislação estabelece as práticas de gestão de riscos e de controle interno como a base de um bom sistema de governança, aliado ao controle social (DE BONA, 2016) e participação, conforme Referencial do Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014) e da Controladoria-Geral da União (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016; 2017).

Nesse sentido, o Decreto n. 9.203/2017 define, no art. 4º, as diretrizes da governança pública:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU) (2020, p. 36), a governança pública organizacional engloba principalmente “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Conforme o Decreto n. 9.203/2017, os mecanismos para o exercício da governança pública são liderança, estratégia e controle. A liderança, definida no inciso I do art. 5º, “compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental [...] quais sejam: a) integridade, b) competência, c) responsabilidade e d) motivação.” A estratégia abrange, segundo o inciso II do art. 5º, “a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.” E, controle, conforme o inciso III do art. 5º, “compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos [...] para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.”

Para que se alcance a boa governança, Mandeli (2016, p. 121, tradução nossa) afirma que “as instituições públicas devem assumir a responsabilidade pela salvaguarda dos valores públicos, fortalecendo a responsabilidade, a transparência, o estado de direito e a participação para servir os cidadãos de forma mais eficaz e com eficiência dentro dos processos democráticos.” Portanto, a boa governança é dever dos administradores eleitos, cujo *accountability* é um dos meios de operacionalização da democracia.

2.3 PROGRAMA DE INTEGRIDADE

A ideia de integridade exprime um estado ou condição de um órgão ou entidade pública de atuar em conformidade com os princípios e normas que conduzem a gestão pública, sendo pressuposto para a promoção da confiança, indispensável para o desenvolvimento de todo o Estado (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

A integridade é pressuposto da boa governança, porque não basta que os serviços prestados à comunidade sejam somente legítimos, mas também sejam efetivos. A integridade e o combate à corrupção no setor público promovem a confiança no setor público e um ambiente mais adequado nas relações público-privado (OCDE, 2017a).

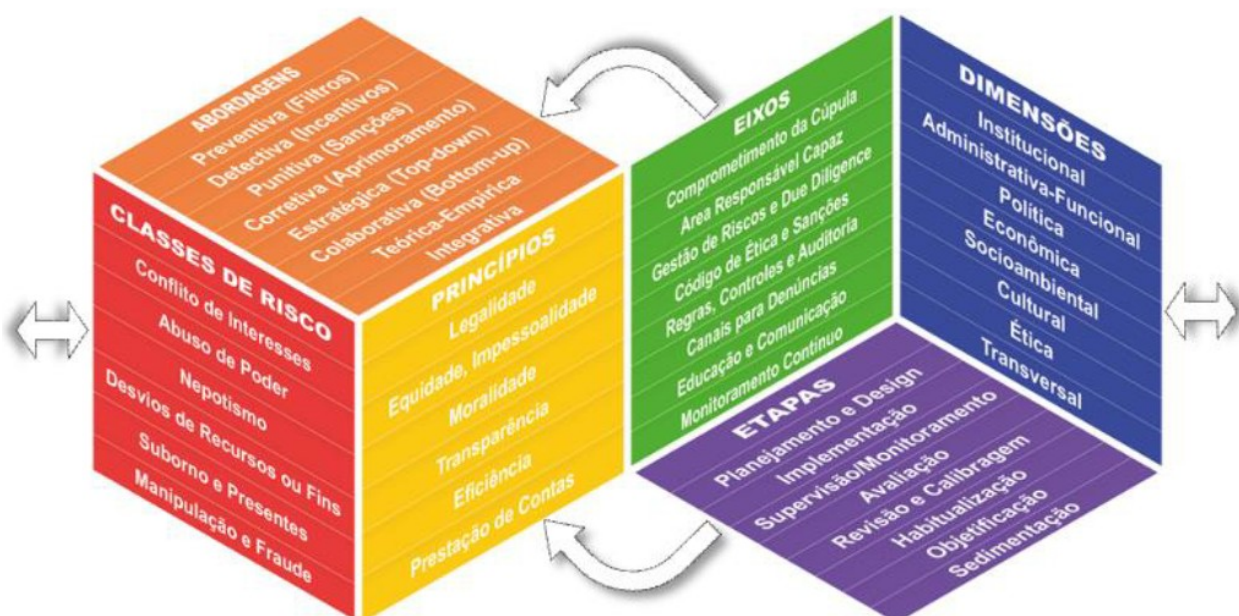
Com o surgimento do conceito de governança, surgiram também as políticas de governança, de integridade e de *compliance*, desenvolvidas tanto nas grandes empresas como no setor público, inicialmente nos Estados Unidos e Europa. A diferença desses conceitos enquanto políticas públicas refere-se à extensão e à profundidade com que a política aborda a

transparência, a criação de códigos de conduta, a prevenção e o combate à corrupção, bem como inúmeras outras medidas recomendáveis para implementação (DE BONA, 2022a).

No setor público, as políticas de integridade pública têm ficado, no governo federal, na maioria dos estados e capitais, a cargo das Controladorias Gerais (DE BONA, 2021). Entretanto, nos municípios, principalmente os menores, a capacidade da Controladoria para regulamentar e testar a implementação de medidas de *compliance* e integridade em áreas operacionais como a gestão e fiscalização de contratos públicos é muito limitada, evidenciando a fragilidade dos sistemas de integridade (DE BONA, 2022c).

Com base na coleta e análise de 107 artigos e outras referências, De Bona (2022a) estudou e sistematizou os diversos conceitos de política de promoção da integridade pública e anticorrupção para os órgãos governamentais, classificando os 44 principais elementos e componentes e sintetizando-os em um “cubo de integridade”, na qual foi observada uma relação direta entre seis elementos analíticos principais: classes de risco à integridade, abordagens, princípios, eixos de ação, dimensões de ação e etapas da política, conforme demonstrado na Figura 1 (DE BONA, 2022a).

Figura 1 - Cubo sinótico dos elementos e componentes inter-relacionados de uma política de integridade pública e anticorrupção.



Fonte: De Bona (2022a, p.45).

Assim, a implementação de uma política de integridade pública, *compliance* e anticorrupção auxilia à boa governança, que é dever dos administradores eleitos, resultante

dos princípios da legalidade, equidade/impeçoabilidade, moralidade, transparência, eficiência e prestação de contas (*accountability*) (O' DONNEL, 1998; OCDE, 2017b; DE BONA, 2022a). Mas há certa confusão entre o princípio do *compliance* e o conceito de integridade, no Brasil e no mundo. No setor público brasileiro, entretanto, a já citada Lei Anticorrupção instituiu e uniformizou no país o termo “política – ou programa – de integridade”.

Um programa de integridade fundamenta-se na estruturação de temas presente nas entidades, exercidos nas atividades e procedimentos de auditoria interna, ouvidoria, transparência e ações de mitigação de corrupção, voltados para a legitimidade e confiança institucional (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

Para a Controladoria Geral da União (CGU) (2015, p. 6), o “programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei n. 12.846/2013, de 01º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público.”

Em outro entendimento, o programa de integridade seria específico para adoção de medidas e ações relacionadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, enquanto o *compliance* vai além dessas medidas, pois engloba todos os princípios e valores que possam influenciar os processos da organização (SOUZA; BERGAMINI; FERNEDA, 2022).

Uma cultura de *compliance* é uma oportunidade para o sucesso de uma organização, pois é o resultado de quem tem o compromisso em cumprir as normas jurídicas, normas internas, códigos do setor e padrões organizacionais, padrões de boa governança, padrões éticos e atingimento das expectativas da sociedade (ABNT, 2021).

Assim, o *compliance* surge como um conjunto de procedimentos internos ligados à boa governança, que proporcionam a prevenção, à redução dos riscos de descumprimento das normas jurídicas e internas e o compromisso com os valores éticos que todos da organização estão subordinados (SOUZA; BERGAMINI; FERNEDA, 2022).

Corroborando com esse entendimento, Veríssimo (2018, p. 17) afirma que “essas medidas e procedimentos de *compliance* são chamados de programas de integridade pela Controladoria-Geral da União”. Na esfera federal, o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profíp) foi instituído pela Portaria n. 1.827, de 23 de agosto de 2017.

Pelo Profíp, os órgãos e entidades que aderirem ao programa receberão capacitação e

orientações para construir e adequarem, segundo o art. 2º, os seus “mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta.” Uma das principais diretrizes do programa é a criação de canais de denúncias e outros tipos de ações de comunicação (Anexo, Portaria n. 1.827/2017).

No âmbito federal, o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional”, ressalta as questões de governança e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno já existentes nos órgãos públicos.

No art. 19, o Decreto define o objetivo do programa de integridade, que é “de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.” Ainda, de acordo com o art. 19, os programas de integridade deverão ser estruturados em quatro eixos: “I - comprometimento e apoio da alta administração; II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e, IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.”

A Portaria n. 57/2019, de 04 de janeiro de 2019, determinou, no art. 1º, que a administração pública federal deverá instituir programa de integridade com o comprometimento da alta administração, refletido em altos padrões de gestão, ética, conduta, estratégias e ações de divulgação da cultura de integridade no órgão ou entidade.

Não existe uma forma específica para elaboração dos programas de *compliance*. Porém, independente da área de atuação, em geral, a elaboração e implantação de programas de *compliance* divide-se em: diagnóstico, que compreende a análise dos riscos; estruturação, que envolve a definição dos princípios e valores, criação de um código de conduta e departamento de *compliance*; apresentação do programa e acompanhamentos e treinamentos (SCHRAMM, 2018).

De acordo com a Portaria n. 57/2019, o programa de integridade será instituído em três fases. Na primeira fase, os órgãos e as entidades instituirão uma unidade de gestão com competência para: coordenar, executar e monitorar o programa de integridade; orientar e treinar os servidores sobre conteúdos relacionados ao programa de integridade; e, promover outras ações associadas à implementação do programa de integridade (CGU, 2019).

Na segunda fase, os órgãos e entidades deverão aprovar seus planos de integridade, contendo: a caracterização do órgão ou entidade; as ações para a criação das unidades de

gestão da integridade; o levantamento dos riscos para a integridade e as medidas para o seu tratamento; e, a previsão sobre a forma de monitoramento e atualização constante do plano de integridade (CGU, 2019).

A execução e monitoramento do programa de integridade, com base nas medidas definidas no plano, deverão ser executadas na terceira fase. De acordo com Schramm (2018, p. 209), para o desenvolvimento do programa de *compliance* é necessário “à análise dos riscos, à cultura e à realidade da organização, à regulamentação do mercado e, em última instância, à vontade dos seus dirigentes.” Dessa forma, o programa de integridade é desenhado para cada empresa, considerando as particularidades de cada organização (SCHRAMM, 2018).

No setor público brasileiro, as Controladorias Gerais têm sido as responsáveis pelos sistemas de integridade (DE BONA, 2021), incluindo-se a implementação de medidas de *compliance* e integridade em áreas operacionais, como o desenvolvimento de manuais para orientar e uniformizar procedimentos.

2.4 PROGRAMA DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE* NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

O Programa de Integridade e *Compliance* do Município de Florianópolis foi instituído pelo Decreto n. 25.322, de 20 de junho de 2023. Teve como premissas a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, a Convenção sobre Combate à Corrupção da OCDE, assinada em 17 de dezembro de 1997, a Convenção das Nações Unidas contra à Corrupção, o art. 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei n. 12.846/2013 e a Lei n. 17.715, de 23 de janeiro de 2019.

Com a instituição do Programa de Integridade e *Compliance*, o Município de Florianópolis se compromete, segundo o § 1º do art. 1º da Lei n. 17.715/2019, “com os valores da integridade, da ética, da transparência pública, do controle social e do interesse público, bem como com a prevenção e o combate à corrupção em todas as suas modalidades e contextos.”

De acordo com o Decreto n. 25.322/2023 (2023a, p. 2), Programa de Integridade e *Compliance* é o “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção e remediação de erros, desperdícios, desvios, irregularidades, subornos, fraudes, atos de corrupção, conflitos de interesses e desvios éticos e de conduta, em apoio à boa

governança.”

Já o termo *Compliance* (2023, p. 2) é traduzido pelo Decreto n. 25.322/2023 como sendo:

conformidade, aderência, mas é mais amplo que o princípio constitucional da legalidade, pois consiste em garantir que qualquer ato, processo ou documento que decorra da ação dos agentes públicos ou de particulares que interagem com o poder público, esteja de acordo com as leis, mas também seja aderente às normas infralegais, em conformidade com as regras, regulamentos, manuais, modelos e padrões técnicos internos ou externos estabelecidos.

Conforme art. 4º do Decreto n. 25.322/2023, o Programa de Integridade e *Compliance* de Florianópolis será estruturado com base em quadro eixos de atuação (2023, p. 2): “I - Comprometimento e apoio da alta direção; II - Definição e fortalecimento das instâncias de integridade; III - Análise e gestão de riscos; e, IV - Estratégias de comunicação e monitoramento contínuo.” e, tem como objetivo, de acordo com o art. 3º:

- I - garantir a adoção de princípios éticos e normas de conduta e certificar seu cumprimento no âmbito da administração pública municipal;
- II - estabelecer um conjunto de medidas de forma integrada, visando prevenir possíveis desvios na entrega dos resultados efetivos das políticas públicas à sociedade;
- III - promover a cultura de transparência, controle e prestação de contas, na busca contínua por conformidade e melhoramento da estrutura de governança municipal;
- IV - fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública;
- V - estimular o comportamento íntegro e probo de seus servidores;
- VI - proporcionar condições e ferramentas voltadas à capacitação dos servidores no exercício de suas funções legais e constitucionais; e
- VII - estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento e controle.

A Controladoria-Geral do Município (CGM) é responsável pelo desenvolvimento e implantação do Programa de Integridade e *Compliance*, cuja disposições serão incluídas a partir do primeiro Plano Municipal de Integridade e *Compliance* (PMIC) (FLORIANÓPOLIS, 2023a).

Cada órgão e entidade do Município de Florianópolis fará a elaboração do seu Plano de Integridade e *Compliance*, sendo facultativa em 2023 e 2024 e, a partir de 2025, obrigatória de forma progressiva em mais dois órgãos e entidade, de acordo com a matriz de riscos que será regulamentada pela CGM (FLORIANÓPOLIS, 2023a).

O PMIC será elaborado pela Comissão Permanente de Integridade e *Compliance* (CPIC), que é constituída de representantes do Município com função de coordenar a estruturação, execução, monitoramento e revisão do PMIC, e revisado a cada dois anos, com base nos PMICs elaborados pelos órgãos e entidades do Município (FLORIANÓPOLIS, 2023a).

O Plano de Integridade e *Compliance* de cada órgão ou entidade também será

elaborado a cada dois anos pelo Grupo de Trabalho de Integridade e *Compliance* (GTIC) de cada órgão ou entidade, de forma individualizada, respeitando o perfil do mapeamento de riscos de integridade e a avaliação das medidas de controle existentes e contemplando as ações e medidas que objetivem mitigar os riscos de integridade (FLORIANÓPOLIS, 2023a).

Todos os servidores do Município de Florianópolis devem estar engajados aos princípios e valores do Programa de Integridade e *Compliance* do Município, devendo haver um clima organizacional favorável à governança pública, à ética, à moral, ao respeito às leis e à integridade pública (FLORIANÓPOLIS, 2023a).

A Instrução Normativa (IN) n. 03/2023, de 20 de novembro de 2023, que regulamenta a CPIC e o GTIC no âmbito do Poder Executivo Municipal, conforme Decreto n. 25.322/2023, definiu as regras e requisitos para instituição da CPIC e GTIC, que tem como objetivo, conforme art. 1º, “a coordenação, estruturação, execução, monitoramento e revisão periódica do Plano de Integridade (PIC) de cada Órgão da Administração Direta e Indireta do Município.”

A CPIC será constituída pela CGM, pelo Gabinete do Prefeito, pela Casa Civil e pela Procuradoria-Geral do Município, na qual cabe, de acordo com o § 1º do art. 2º da IN n. 03/2023, a “estruturação, execução, monitoramento e revisão periódica do PIC e cada Órgão, por intermédio dos GTIC’s.”

O GTIC de cada Órgão/Entidade da Administração Pública Municipal é composto por representantes indicados do Órgão/Entidade, que, segundo o art. 3º da IN n. 03/2023, deverá elaborar e monitorar o PIC do Órgão/Entidade na qual estão representando.

De acordo com o § 1º do art. 4º da IN n. 03/23, a CGM apresentará à CPIC o PMIC que conterà um conjunto de regras “voltadas à prevenção, detecção e remediação de erros, desperdícios, desvios, irregularidades, subornos, fraudes, atos de corrupção, conflitos de interesses e desvios éticos e de conduta, em apoio à boa governança.”

O primeiro PMIC conterà as medidas a serem efetivadas até o final de 2025 (FLORIANÓPOLIS, 2023b), com a finalidade de, conforme § 3º do art. 4º da IN n. 03/23:

- I – Prevenir, detectar e corrigir as ocorrências de quebra de integridade, por meio da mitigação dos riscos de integridade no âmbito do Poder Executivo Municipal;
- II – Garantir que qualquer ato, processo ou documento que decorra da ação dos agentes públicos ou de particulares que interagem com o poder público, esteja de acordo com as leis, mas também seja aderente às normas infralegais, em conformidade com as regras, regulamentos, manuais, modelos e padrões técnicos internos ou externos estabelecidos.

O Relatório de Resultados do Plano Municipal de Integridade e *Compliance*, o Plano de Integridade e *Compliance* e o Relatório do Plano de Integridade e *Compliance* dos Órgãos

e Entidades municipais, serão regulamentados em até 90 (noventa) dias a partir de 22 de novembro de 2023, data da publicação da IN n. 03/23 (FLORIANÓPOLIS, 2023b).

2.5 MANUAL VIGENTE DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Em outubro de 2020, a então Secretaria Municipal de Transparência, Auditoria e Controle (atualmente CGM) publicou o Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis que, conforme Florianópolis (2020, p. 5) se constitui “um instrumento de orientação, normatização, aperfeiçoamento e uniformização do trabalho daqueles que de uma forma direta ou indireta atuam nos procedimentos de Fiscalização de Contratos no Município de Florianópolis.”

De acordo com Florianópolis (2020, p. 5), o Manual de Fiscalização de Contratos tem como objetivo:

Orientar as Secretarias e demais Unidades municipais, fiscais e gestores de contratos designados quanto aos procedimentos que devem ser adotados no processo de fiscalização e gestão dos contratos firmados pelo Município, visando o aprimoramento dos controles voltados a garantir que sua execução seja realizada de acordo com o especificado na Lei Federal nº 8.666/93, suas alterações e diplomas complementares.

Com a publicação de Lei n. 14.133/2021, de 01º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e com base nas boas práticas consolidadas no Município, viu-se a necessidade de revisar o Manual de Fiscalização de Contratos vigente, sugerindo-se, assim, uma nova versão. Isso porque é na lei de licitações que estão previstas as regras da contratação, desde o planejamento até a rescisão contratual. Em todas as fases da contratação pública, a gestão e fiscalização estão envolvidas (DANTAS *et al.*, 2023).

A Lei n. 14.133/2021 traz relevantes regras e inovações à normatização das licitações e contratos para as administrações públicas direta, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, principalmente em áreas como segregação de funções, responsabilidades dos agentes públicos e sobre a importância do planejamento e da gestão de riscos (DANTAS *et al.*, 2023).

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações públicas, devendo implementar processos e estruturas voltadas a garantir a integridade das contratações, com intuito de assegurar que o interesse público se sobreponha aos interesses privados (BRASIL, 2021).

Uma vez finalizada a fundamentação teórica balizadora do trabalho, no próximo capítulo será apresentada a metodologia utilizada no desenvolvimento do estudo.

3 METODOLOGIA

Este capítulo está dividido em duas partes de forma a simplificar o entendimento metodológico do presente estudo. Na primeira parte, será exposto o enquadramento metodológico da pesquisa e, na segunda, os procedimentos metodológicos utilizados no estudo.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Quanto ao método e a forma de abordar o problema, esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, do tipo estudo de caso (PATTON, 2002). O caráter qualitativo da pesquisa se justifica pelo tipo de informação coletada e pelos procedimentos de análise elaborados. A pesquisa qualitativa se propõe a abordar, conforme Lakatos (1999, p. 22), “um fenômeno ou situação mediante um estudo realizado em determinado espaço-tempo”.

Para Zanella (2009, p. 75), “a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento chave: os estudos qualitativos têm como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural.” Chapoulie (1984, p. 585, tradução nossa) esclarece que a observação na pesquisa qualitativa “implica a atividade de um pesquisador que observa pessoalmente e de maneira prolongada situações e comportamentos pelos quais se interessa, sem reduzir-se a conhecê-los somente por meio das categorias utilizadas por aqueles que vivem essas situações.”

Um das principais formas de abordagem qualitativa é o estudo de caso (VERGARA, 2005). De acordo com Yin (2005, p. 32), o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Quanto aos objetivos propostos, trata-se de uma pesquisa descritiva, pois investiga as características de um grupo (GIL, 2008). O pesquisador necessita de diversos elementos do que se quer estudar para, segundo Trivinões (1987, p. 110), “descrever ‘com exatidão’ os fatos e fenômenos de determinada realidade”. De acordo com Andrade (2006, p. 124), “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Isso significa que os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador.”

Quanto aos procedimentos utilizados na coleta de dados, a pesquisa é de cunho

documental e bibliográfico. Para Zanella (2009, p. 82), a pesquisa bibliográfica “se fundamenta em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos.” Já a pesquisa documental, conforme Zanella (2007, p. 31), “vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda não podem ser re-elaborados de acordo com os objetos da pesquisa.”

A análise e compilação dos dados, durante e após o desenvolvimento da nova versão do Manual proposto, será realizada com base em critérios estabelecidos a partir dos assuntos, temas e tópicos identificados como necessários para um manual de fiscalização de contratos, conforme apresentado a seguir.

3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Primeiramente, com base em pesquisa bibliográfica, procurou-se conhecer o tema governança corporativa, enfatizando a governança pública, área da entidade selecionada neste trabalho, com enfoque nos princípios e alicerces que devem nortear a gestão pública. Também a partir de pesquisa bibliográfica, abordou-se a *accountability*, como importante instrumento de participação e controle social. Na sequência, abordou-se sobre Programa de Integridade, em geral, e, especificamente, sobre o Programa de Integridade e *Compliance* no Município de Florianópolis - Decreto n. 25.322/2023.

Essa revisão conceitual permite uma aproximação mais precisa do objeto de estudo, para que o resultado proposto (Manual revisado) possa contemplar os aspectos teóricos mais importantes e, assim, alcançar maior eficácia na sua aplicação empírica. Para se responder à pergunta de pesquisa, será realizada uma revisão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis, utilizando-se procedimentos de análise comparativa, entre o Manual vigente e a atualização normativa sobre o tema – Nova Lei de Licitações e Contratos.

Na busca de critérios para a revisão proposta, além da análise comparativa do Manual vigente com a atualização normativa, identificou-se que Dantas *et al.* (2023) mapearam os assuntos que poderiam ser abordados nos manuais de fiscalização de contratos, com base na legislação sobre licitações e contratos administrativos, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Mapeamento de requisitos para os manuais de fiscalização.

ITEM	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL
a) Apresentação introdutória de definições relevantes na área de fiscalização	Definição sobre serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XVI; IN n. 5/2017, art. 17, I, II, III e parágrafo único.
	Outras definições relevantes, como por exemplo, termo de referência, repactuação.	Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XXIII e LIX.
b) Apresentação da descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização	1) Gestão Contratual: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual; 2) Fiscalização: de modo geral, é a assessoria à Gestão Contratual.	IN n. 5/2017, art. 40, I, II, III, IV e V.
c) Orientação sobre os requisitos/competências para atuar como fiscal	O preposto da empresa deve ser formalmente designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto.	IN n. 5/2017, art. 44.
d) Orientação sobre os requisitos/competências para atuar como fiscal	Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, designar servidores para a atuação como fiscal que preencham os seguintes requisitos: 1) Sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; 2) 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; c) Não esteja impedido.	Lei n. 14.133/2021, art. 7º, I, II e III.
e) Orientação sobre os impedimentos para atuar como fiscal	De modo sucinto, o fiscal não pode: 1) fiscalizar um contrato de uma empresa na qual trabalhe seu cônjuge ou companheiro ou pessoa com parentesco colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, mesmo que este parente seja subcontratado (esta proibição deverá estar prevista no edital de licitação);	Lei n. 14.133/2021, art. 14, IV. Lei n. 14.133/2021, art. 48, parágrafo único. Lei n. 14.133/2021, art. 122, §3º.
	2) dar ordens diretas aos terceirizados, assim como não pode negociar folgas ou compensação de jornadas, visto que essa é uma atribuição do empregador. Estas são atribuições do empregador e de seu preposto.	IN n. 5/2017, Anexo VIII-B, subitem 10.3, itens a e b.
f) Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação	1) A fiscalização e gestão do contrato é responsável pelo acompanhamento da execução do contrato. Mesmo com a contratação de terceiros, para auxílio na fiscalização, não será eximido da responsabilidade, o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado;	Lei n. 14.133/2021, art. 117, §4º, II. Lei n. 8.666/1993, art. 70.
	2) Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;	Lei n. 8.112/1990, art. 116, IV.
	3) O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa (no entanto, pode fundamentar suas limitações para atuar como fiscal e também deve ser cientificado da função);	TCU, Acórdão n. 2.917/2010, item 5.7.7 do relatório. IN n. 5/2017, art. 41, §1º. IN n. 5/2017, art. 43.

	4) A Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.	Lei n. 14.133/2021, art. 121, §2º. Lei n. 8.666/93, art. 71, §2º.
g) Instruções sobre a participação no planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos	1) A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. Durante essa fase haverá a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação;	Lei n. 14.133/2021, art. 18, X. IN n. 5/2017, art. 21, I, item d.
	2) Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra obrigatoriamente será contemplado o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias. Para o tratamento destes riscos previstos poderão ser adotados os seguintes controles internos: Conta-Depósito Vinculada ou Pagamento pelo Fato Gerador.	IN n. 5/2017, art. 18, I e II.
h) Instruções acerca de treinamentos/ cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos	A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve abordar inclusive os procedimentos quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.	Lei n. 14.133/2021, art. 18, §1º, X.
i) Instruções sobre como acessar/obter os documentos essenciais para a atuação como fiscal	Para o exercício da função, os fiscais deverão receber cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização.	Lei n. 14.133/2021, art. 25. IN n. 5/2017, art. 42, §4º.
j) Instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização	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.	Lei n. 14.133/2021, art. 117, §1º. Lei n. 8.666/1993, art. 67, §1º. IN n. 5/2017, art. 46.
k) Instruções sobre a organização/fluxos dos processos de fiscalização	O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização.	IN n. 5/2017, art. 46, §1º. Lei n. 8.666/1993, art. 67, §1º.
l) Instruções de que deverá ser feita a comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal	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.	Lei n. 8.666/1993, art. 67, §2º. Lei n. 14.133/2021, art. 117, §2º. IN n. 5/2017, art. 46, §2º.
m) Instruções sobre como contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno	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.	Lei n. 14.133/2021, art. 117, §3º.

n) Instruções sobre os procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira, e sistemática	As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.	IN n. 5/2017, art. 40, §3º
o) Disponibilização de documentos de apoio e/ou modelos de relatórios	A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração de certos aspectos, como por exemplo: a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados; a satisfação do público usuário etc.	IN n. 5/2017, art. 47, I, II, III, IV, V e VI.
p) Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Técnica	Fiscalização Técnica é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado.	IN n. 5/2017, art. 40, II.
q) Instruções sobre a fiscalização setorial	Fiscalização Setorial o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.	IN n. 5/2017, art. 40, IV.
r) Instruções Sobre procedimentos da Fiscalização Administrativa	Fiscalização Administrativa é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento. Incisos IV, Art. 40 IN 05/2017. (sic)	IN n. 5/2017, art. 40, III.
s) Instruções sobre a fiscalização do público usuário	A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso: a satisfação do público usuário.	IN n. 5/2017, art. 40, V.

Fonte: Danta *et. al.* (2023, p. 223-225).

O Quadro 2 apresenta a sistematização dos requisitos abordados por Dantas *et. al.* (2023) incorporados na nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis.

Quadro 2 - Sistematização dos requisitos abordados por Dantas *et. al.* na nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis.

ITEM	DESCRIÇÃO	INCORPORAÇÃO NO MANUAL
Definições relevantes na área de fiscalização.	Definições. Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Outras definições relevantes, como por exemplo, termo de referência, repactuação.	Glossário - Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Glossário (Termo de referência, Repactuação).
Descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização.	1) Gestão contratual. 2) Fiscalização.	2.2 Gestão de Contratos. 2.1 Fiscalização de Contratos.
Requisitos/competências para atuar como fiscal.	Preposto da empresa.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização. Glossário - Preposto da contratada.
Requisitos/competências para atuar como fiscal.	Requisitos para atuação como fiscal de contrato. Cônjuge ou companheiro ou pessoa com parentesco colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.	2.1.2 Requisitos do Fiscal de Contrato.
Impedimentos para atuar como fiscal.	Impedimento para fiscalizar.	2.1.2 Requisitos do Fiscal de Contrato. 2.1.6 Recusa da Designação do Fiscal de Contrato.
	Ordens diretas aos terceirizados. Atribuições do empregador e do seu preposto.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização.
Responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação.	Responsabilidade da fiscalização e gestão do contrato. Responsabilidade quando da contratação de terceiros.	2.1.7 Atribuições do Fiscal de Contrato.
	Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais.	2.3 Responsabilização.
	Recusa do trabalho de fiscal. Limitações de atuação. Cientificação da função.	2.1.6 Recusa da Designação do Fiscal do Contrato.
	Responsabilidade solidária dos encargos previdenciários. Responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas. Falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.	2.1.1 Aspectos Gerais.
Planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos.	Fase preparatória da licitação. Planejamento. Equipe que irá elaborar os estudos preliminares e o gerenciamento de risco.	2.1.1 Aspectos Gerais.
	Risco do descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	2.1.1 Aspectos Gerais.
Treinamentos/ cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos.	Fase preparatória da licitação. Procedimentos quanto à capacitação de servidores ou empregados para fiscalização e gestão contratual.	2.1.1 Aspectos Gerais.
Acesso/obtenção dos documentos essenciais para a atuação como fiscal.	Os fiscais deverão receber cópia dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização.
Procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização.	Anotação das ocorrências relacionadas à execução do contrato.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização.

Organização/fluxos dos processos de fiscalização.	Organização dos documentos relacionados à execução do objeto do contrato.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização.
Comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal.	Comunicação aos superiores das situações que demandem decisão ou providências e que não sejam de sua competência.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização.
Como contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno.	Auxiliares do fiscal do contrato.	2.1.3 Designação do Fiscal de Contrato
Procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira, e sistemática.	Atividades preventiva, rotineira e sistemática de gestão e fiscalização da execução do contrato.	2.1.3 Designação do Fiscal de Contrato
Disponibilização de documentos de apoio e/ou modelos de relatórios.	Instrumentos de controle de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos.	2.1.9 Procedimentos de Fiscalização.
Fiscalização Técnica.	Fiscalização Técnica.	2.1.4 Competência da Fiscalização
Fiscalização setorial.	Fiscalização Setorial.	2.1.4 Competência da Fiscalização.
Fiscalização Administrativa.	Fiscalização Administrativa.	2.1.4 Competência da Fiscalização.
Fiscalização do público usuário.	Instrumentos de controle de mensuração da satisfação do público usuário	2.1.4 Competência da Fiscalização.

Fonte: Elaborada com base em Dantas *et. al.* (2023).

Com base nesses critérios e na análise de alguns manuais publicados, bem como da revisão do atual Manual de Fiscalização de Contratos vigente no Município de Florianópolis com a legislação, foi possível elaborar um relatório técnico com a proposta de uma nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos para o Município de Florianópolis, que tem como pilares a ética, a integridade, a transparência, a *accountability* e o fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança do Município.

4 ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo expõe a análise e descrição dos resultados do estudo. Foi dividido em duas partes. Na primeira foi apresentada a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Na segunda, as etapas de análise da primeira versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis, que se encontra no Apêndice deste trabalho.

4.1 APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

A Lei n. 736, de 06 de janeiro de 2023, define a organização da estrutura da administração pública municipal de Florianópolis, compreendendo a administração direta e indireta. A estrutura organizacional da administração direta municipal está organizada da seguinte forma (art. 19 da Lei n. 736/2023):

I) Gabinete do Prefeito e do Vice-Prefeito, constituído por um órgão deliberativo - Órgão Gestor de Governo, por dois órgãos consultivos - Conselho Superior de Gestão e Conselho da Cidade, pelo Gabinete da Chefia do Executivo, pela Secretaria Executiva de Comunicação Social e pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;

II) Procuradoria-Geral do Município;

III) Controladoria-Geral do Município;

IV) Secretarias Municipais: Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal da Casa Civil, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias, Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana, Secretaria Municipal de Limpeza e Manutenção Urbana, Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal do Continente, Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esporte, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública e Secretaria Municipal de Assistência Social.

Já a administração indireta é constituída dos seguintes órgãos e entidades públicas: Instituto de Previdência de Florianópolis (IPREF), Autarquia de Melhoramentos da Capital (COMCAP), Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), Instituto de Geração

de Oportunidades de Florianópolis (IGEOP), Fundação Municipal de Esportes (FME), Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes (FCFFC), Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM) e Fundação Rede Solidária Somar Floripa (SOMAR) (art. 20 da Lei n. 736/2023).

O art. 21 da Lei n. 736/2023, ainda define as vinculações de alguns órgãos e entidades da administração pública municipal, conforme segue:

- a) SOMAR e IGEOP ao Gabinete do Prefeito;
- b) FME e FCFFC à Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esporte;
- c) IPREF à Secretaria Municipal de Administração;
- d) FLORAM à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade;
- e) IPUF à Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana; e,
- f) COMCAP à Secretaria Municipal de Limpeza e Manutenção Urbana, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade e à Secretaria Municipal de Administração.

A administração superior do Poder Executivo Municipal é exercida pelo Prefeito, auxiliado pelo Procurador-Geral do Município, Controlador-Geral do Município e Secretários Municipais (art. 5º da Lei n. 736/2023). A Secretaria Municipal de Governo, a Secretaria Municipal da Fazenda, a Procuradoria-Geral do Município e a Controladoria-Geral do Município atuam como responsáveis pela elaboração de política e diretrizes a serem seguidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal (art. 6º da Lei n. 736/2023).

A Seção III, da Lei n.736/2023 estabelece as competências da Controladoria-Geral do Município, órgão central do sistema de controle interno, conforme apresentado no Quadro 3, cabendo à Controladoria expedir atos para disciplinar rotinas, procedimentos e responsabilidades funcionais à administração pública municipal (inciso VIII do art. 48 da Lei n. 736/2023).

Quadro 3 - Competências da Controladoria-Geral do Município.

Inciso	Competências da Controladoria-Geral do Município
I	Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, na execução de programas de governo e dos orçamentos do Município;
II	Assessorar na comprovação da legalidade e avaliação dos orçamentos;
III	Comprovar a legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira, administrativa e patrimonial, nos órgãos e nas entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado;
IV	Acompanhar as operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Poder Público;
V	Apoiar ao controle externo no exercício de sua missão institucional;

VI	Examinar as demonstrações contábeis, orçamentárias e financeiras, qualquer que seja o objetivo, inclusive as notas explicativas e relatórios, de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional;
VII	Examinar as prestações de contas dos agentes da administração direta, indireta e fundacional responsáveis por bens e valores pertencentes ou confiados à Fazenda Municipal;
VIII	Expedir os atos contendo instruções sobre rotinas, procedimentos e responsabilidades funcionais para a administração pública, setores competentes da CGM e para as Unidades Gestoras de Apoio Técnico limitadas, hierarquicamente, às leis municipais, ao seu Regimento Interno e aos decretos do Poder Executivo;
IX	Avaliar e assinar os Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária;
X	Orientar os gestores da administração no desempenho de suas funções e responsabilidades;
XI	Zelar pela qualidade e pela autonomia do Sistema Municipal de Controle Interno;
XII	Elaborar e submeter, previamente ao Prefeito Municipal, a programação de inspeções e auditorias internas, inclusive com a possibilidade de solicitação de auditorias externas, com base nas sugestões da Auditoria Geral;
XIII	Realizar inspeções e auditorias, sempre que julgar necessário, para verificar a legalidade e a legitimidade dos atos e avaliar os resultados;
XIV	Despachar aos setores competentes, para avaliação e providências necessárias ao fiel cumprimento da legislação, informações, questionamentos, denúncias, falhas, irregularidades e quaisquer documentos ou qualquer informação recebida;
XV	Cientificar o Prefeito Municipal, em caso de ilegalidade ou irregularidade constatada, propondo medidas corretivas;
XVI	Promover a apuração de denúncias formais, relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer órgão ou entidade da administração, dando ciência ao titular do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas, ao interessado e ao titular do órgão ou autoridade equivalente a quem se subordine o autor do ato objeto da denúncia, sob pena de responsabilidade solidária;
XVII	Realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso perante a administração pública municipal, para exame de regularidade, determinando a adoção de providências, ou a correção de falhas;
XVIII	Requisitar aos órgãos ou entidades da administração pública municipal informações e documentos necessários ao regular desenvolvimento dos trabalhos da CGM;
XIX	Requisitar informações ou documentos de quaisquer entidades privadas que receberam recursos públicos;
XX	Propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias para evitar a repetição de irregularidades constatadas;
XXI	Regulamentar a atividade de Correição, de Auditoria Pública, de Controle Interno, de Ouvidoria e de outras matérias afetas à prevenção e ao combate à corrupção e à transparência da gestão, no âmbito da administração pública municipal;
XXII	Suspender cautelarmente procedimentos licitatórios, até o final do procedimento de apuração, sempre que houver indícios de fraude ou graves irregularidades que recomendem a medida;
XXIII	Encaminhar à Procuradoria-Geral do Município os casos que configurem, em tese, improbidade administrativa e todos aqueles que recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências no âmbito da competência daquele órgão;
XXIV	Propor ao Prefeito o bloqueio da transferência de recursos do Tesouro Municipal e de contas bancárias;
XXV	Instaurar Tomadas de Contas Especiais;
XXVI	Coordenar e acompanhar as atividades do Núcleo de Controle Interno e dos servidores designados para controladores e ouvidores internos nos demais órgãos e entidades da administração pública municipal; e
XXVII	Coordenar, acompanhar e executar processos administrativos e disciplinares de servidores e empregados públicos.

Fonte: Lei n. 736/2023 (2023c).

A Lei n. 736/2023, no art. 73, concentrou todas as licitações e contratações do Município de Florianópolis na Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias. O Quadro 4 apresenta as competências da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias previstas na Seção VIII da Lei n.736/2023.

Quadro 4 - Competências da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias.

Inciso	Competências da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias
I	Planejar, normatizar, receber, coordenar, supervisionar, orientar, formular políticas públicas e executar todas as ações relacionadas às licitações e aos contratos para alienações e concessão de direito real de uso de bens, compras, inclusive por encomenda, locação, concessão e permissão de uso de bens públicos, prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados, obras e serviços de arquitetura e engenharia, contratações de tecnologia da informação e de comunicação;
II	Planejar, normatizar, receber, coordenar, supervisionar, orientar, formular políticas públicas e executar todas as ações relacionadas às concessões e permissões da prestação de serviços públicos, autorizações, parcerias, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pelo Município de Florianópolis e garantir suas execuções;
III	Definir políticas públicas e exercer o controle de todas as contratualizações municipais, centralizando e controlando todas as licitações, contratos, concessões, permissões, autorizações, parcerias, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres;
IV	Instituir, supervisionar, executar ações e coordenar os sistemas integrados de elaboração de estudos técnicos preliminares, termos de referência, cotações de preços, editais, contratos, reajustamentos, repactuações, gestão e desempenho contratual, os quais englobarão todos os órgãos municipais;
V	Instituir, supervisionar, executar ações e coordenar os sistemas integrados de elaboração de editais, das comissões de seleção, das comissões de avaliação e monitoramento das parcerias com as organizações da sociedade civil, os quais englobarão todos os órgãos municipais;
VI	Instituir, supervisionar, executar ações e coordenar os sistemas integrados de concessões e permissões da prestação de serviços públicos, autorizações, parcerias, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres, os quais englobarão todos os órgãos municipais;
VII	Administrar o cadastro de fornecedores;
VIII	Administrar com eficácia e eficiência os recursos da Secretaria, prezando pelos princípios da legalidade e economicidade, a fim de otimizá-los e garantir novas ações e projetos a serem desenvolvidos para a gestão documental;
IX	Exercer outras atividades correlatas designadas pelo Prefeito Municipal ou atribuídas mediante decreto do Poder Executivo.

Fonte: Lei n. 736/2023 (2023).

Em consulta ao Portal da Transparência do Município de Florianópolis (planilha exportada do Portal da Transparência, Sistema Transparência *Fly*, em 11 de outubro de 2023), na aba “Licitações e Contratos”, opção “Contratos”, é possível consultar os contratos do Município de Florianópolis, podendo-se realizar a consulta por unidade gestora, data de assinatura e palavra-chave. Para se ter dimensão do volume de contratos realizados pelo Município, realizou-se a pesquisa pelo filtro “período”, na qual optou-se pelo intervalo de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023.

Durante os primeiros nove meses do ano de 2023 (até 30 de setembro), conforme sintetizado na introdução deste trabalho, foram formalizados 672 contratos e 1 termo de

permissão, no total de R\$ 560.845.897,03 (quinhentos e sessenta milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e noventa e sete reais e três centavos) (FLORIANÓPOLIS, 2023c).

O Quadro 5 apresenta o total e o somatório dos contratos assinados por órgão/secretaria no período de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023, conforme relação dos contratos do Município de Florianópolis.

Quadro 5 - Contratos firmados de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023, por órgão/secretaria, no Município de Florianópolis.

Órgão/Entidade	Contratos	
	Número	Total (R\$)
Autarquia de Melhoramentos da Capital (COMCAP)	6	22.832.972,69
Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes (FCFFC)	2	346.637,38
Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM)	1	364.138,00
Fundo Municipal de Assistência Social	20	1.529.271,47
Fundação Municipal de Esportes (FME)	3	284.900,00
Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social	1	494.160,00
Fundo Municipal de Proteção dos Direitos do Consumidor	1	4.800,00
Fundo Municipal de Saúde (FMS)	233	85.735.417,61
Fundo Municipal de Turismo	3	116.860,00
Fundo Municipal de Cinema	6	18.000,00
Gabinete do Prefeito	18	2.759.663,10
Instituto de Previdência de Florianópolis (IPREF)	3	52.170,00
Procuradoria-Geral do Município	1	33.936,00
Secretaria Executiva de Desenvol. Econômico, Ciência e Tecnologia	1	4.000,00
Secretaria Municipal de Assistência Social	24	11.152.726,58
Secretaria Municipal de Administração (SMA)	19	89.517.856,36
Secretaria Municipal do Continente	4	2.744.129,90
Secretaria Municipal de Educação (SME)	117	119.221.629,47
Secretaria Municipal da Fazenda	12	10.916.157,50
Secretaria Municipal de Governo (SMG)	8	12.559.180,60
Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano	1	50.000,00
Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias (SMLCP)	3	88.232,00
Secretaria Municipal de Limpeza e Manutenção Urbana	27	44.373.902,82
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	1	242.730,00
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvol. Sustentável	30	30.964.250,21
Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana	3	745.218,00
Secretaria Municipal de Saúde	16	952.402,52
Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública	20	5.104.120,65
Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esporte	24	14.708.122,72
Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura (SMTI)	65	102.928.311,45
TOTAL	673	560.845.897,03

Fonte: Elaborada com base em Florianópolis (2023).

Dos 31 (trinta e um) órgãos/entidades que tiveram contratos assinados no período de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023, o FMS foi o que mais assinou contratos (233), seguido pela SME (117). Dezesete órgãos/entidades assinaram menos de 10 (dez) contratos e o restante (11), assinaram de 12 a 68 contratos, no período de análise.¹

Contudo, se for considerado o valor total dos contratos, a secretaria com maior expressividade foi a SME (R\$ 119.221.629,47), com 117 contratos assinados, seguida pela SMTI (R\$ 102.928.311,45) e pela SMA (R\$ 89.517.856,36), 10ª colocada em número de contratos (19). O FMS (R\$ 85.735.417,61), 4º órgão/entidade com maior volume de valores contratuais, foi o que assinou o maior número de contratos (233), seguido da SME (117) e SMTI (65). Destaca-se que os 2 (dois) órgãos/entidades que mais assinaram contratos estão entre os 4 (quatro) que possuem os contratos mais expressivos monetariamente, se for considerado o somatório destes contratos (SME e SMTI).

O somatório dos 6 (seis) e 8 (oito) contratos assinados pela autarquia COMCAP e pela SMG é R\$ 22.832.972,69 e R\$ 12.559.180,60, respectivamente, ou seja, mesmo estando entre as entidades que assinaram menos contratos, os seus contratos, em valores, são significantivos, ficando a COMCAP em 7ª posição e a SMG em 9ª posição.

4.2 NOVA VERSÃO DO MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

O Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis tem o objetivo de melhorar os controles na execução dos contratos do Município de Florianópolis, com a orientação, a normatização, o aperfeiçoamento e a uniformização dos procedimentos de fiscalização de contratos de acordo com a Lei n. 14.133/2021- Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como com as boas práticas consolidadas no Município.

A primeira edição do Manual de Gestão de Contratos foi publicada em outubro de 2020. Porém, com a promulgação da Lei n. 14.133/2021 e a dinâmica dos processos de fiscalização de contratos já consolidadas no Município, julgou-se necessária a revisão da primeira edição, com a incorporação da Lei n. 14.133/2021 e das boas práticas do Município de Florianópolis no âmbito da fiscalização.

¹ O Contrato n. 493/ME/2023 foi considerado como sendo da Secretaria Municipal de Educação porque refere-se ao Pregão Eletrônico n. 508/2022, cujo objeto é contratação de empresa especializada para o fornecimento e instalação de parques infantis para atender as unidades educativas da rede municipal de educação de Florianópolis/SC. Além disso, fazem parte deste mesmo processo licitatório os contratos: 488/SME/2023, 490/SME/2023, 492/SME/2023 e 493/ME/2023.

O Manual vigente está estruturado em nove capítulos:

- ✓ Capítulo 1: Apresentação: justifica a publicação do Manual de Fiscalização de Contratos como uma das ações de um dos objetivos estratégicos da Secretaria Municipal de Transparência, Auditoria e Controle, que é a implantação de atividade de controle preventivo;
- ✓ Capítulo 2: Objetivos: faz referência ao objetivo principal do Manual, que é orientar as secretarias e demais unidades municipais, fiscais e gestores de contratos designados quanto aos procedimentos que devem ser adotados no processo de fiscalização e gestão dos contratos firmados pelo Município;
- ✓ Capítulo 3: Embasamento Legal: lista a legislação base que deve ser observada para viabilizar a execução dos contratos administrativos;
- ✓ Capítulo 4 - Conceitos: reforça alguns conceitos para o correto entendimento da importância do ato de fiscalizar contratos;
- ✓ Capítulo 5: Fluxograma das Etapas da Contratação, Fiscalização e Gestão dos Contratos: apresenta o fluxograma das etapas da contratação, fiscalização e gestão dos contratos;
- ✓ Capítulo 6: Gestão e Fiscalização de Contratos: aborda a gestão e a fiscalização de contratos e as competências da autoridade competente nas contratações;
- ✓ Capítulo 7: Responsabilidades do Fiscal e do Gestor do Contrato: trata de forma sucinta a responsabilização administrativa, civil e penal aplicáveis ao fiscal e gestor do contrato por descumprimento de seus deveres quando do exercício da função;
- ✓ Capítulo 8: Falhas mais comuns na Gestão e Fiscalização de Contratos: lista algumas falhas mais frequentes nos processos de gestão e fiscalização de contratos;
- ✓ Capítulo 9: Dos Anexos: apresenta seis anexos que podem servir de modelo aos fiscais e gestores de contratos.

Tendo em vista a necessidade de atualização do Manual para atender as novas dinâmicas e demandas, o presente trabalho propôs a atualização do Manual, organizando-o em sete capítulos, glossário e anexos, com os respectivos conteúdos descritos na sequência:

- ✓ Capítulo 1: Introdução;
- ✓ Capítulo 2: Gestão e Fiscalização de Contratos;
- ✓ Capítulo 3: Atribuições da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias;
- ✓ Capítulo 4: Fluxograma das Etapas da Contratação, Fiscalização e Gestão de

Contratos;

- ✓ Capítulo 5: Legislação;
- ✓ Capítulo 6: Atribuições da Autoridade Competente nas Contratações;
- ✓ Capítulo 7: Falhas mais comuns na Gestão e Fiscalização de Contratos;
- ✓ Glossário: e,
- ✓ Anexos.

Na sequência são detalhados os conteúdos abordados em cada capítulo do Manual, bem como no Glossário e nos Anexos, considerando que se trata da elaboração de uma versão atualizada de um Manual já existente.

Os critérios expostos no Quadro 1 foram incorporados na nova versão do Manual, à medida que os temas foram abordados, exceto os itens (“f – Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação”, “j – Instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização”, “k – Instruções sobre a organização/fluxos dos processos de fiscalização” e “l – Instruções de que deverá ser feita a comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal”) cuja fundamentação legal era a Lei n. 8.666/1993, revogada integralmente em 30 de dezembro de 2023.

Sobre a indicação e designação de fiscal e gestor de contrato, o Município não tem o dever de cientificar expressamente os servidores antes da formalização do ato de designação. Por isso, o § 1º do art. 41 da IN n. 05/2017 também não foi mencionado no Manual, muito embora seja abordado por Dantas *et. al.* como requisito no item “f – Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação” do Quadro 1.

Também não foi mencionado no Manual o art. 116, IV, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, trazido por Dantas *et. al.* no item “f – Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação”. Contudo, o descumprimento dos deveres do fiscal do contrato poderá resultar na responsabilização pessoal, aplicando-se o regulamento disciplinar do Município de Florianópolis (Lei Complementar n. 063/2003, de 23 de setembro de 2003, e suas alterações posteriores).

a) Capítulo 1

Na **Introdução**, foi apresentado o objetivo da Controladoria-Geral do Município de

Florianópolis, que é elaborar “políticas e diretrizes a serem seguidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo.”, conforme parágrafo único do art. 6º da Lei n. 736/2023. Destacou-se, também, umas das atribuições da CGM contidas no art. 48 da Lei n. 736/2023, que é “expedir os atos contendo instruções sobre rotinas, procedimentos e responsabilidades funcionais para a administração pública, setores competentes da CGM e para as Unidades Gestoras de Apoio Técnico limitadas, hierarquicamente, às leis municipais, ao seu Regimento Interno e aos decretos do Poder Executivo.”, razão esta que embasou a elaboração da nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis.

b) Capítulo 2

Trata da **Gestão e Fiscalização de Contratos** e foi dividido em três partes:

- ✓ Fiscalização de Contratos;
- ✓ Gestão de Contratos; e,
- ✓ Responsabilização.

A **Fiscalização de Contratos** foi dividida em 9 (nove) partes:

- ✓ Aspectos Gerais;
- ✓ Requisitos do Fiscal de Contrato;
- ✓ Designação do Fiscal de Contrato;
- ✓ Competência da Fiscalização;
- ✓ Designação de Fiscal Substituto;
- ✓ Recusa da Designação do Fiscal de Contrato;
- ✓ Atribuições do Fiscal de Contrato;
- ✓ Plano de Fiscalização; e,
- ✓ Procedimentos de Fiscalização.

A **Gestão de Contratos** foi dividida em 6 (seis) partes:

- ✓ Aspectos Gerais;
- ✓ Requisitos do Gestor de Contrato;
- ✓ Designação do Gestor de Contrato;
- ✓ Recusa da Designação do Gestor de Contrato;
- ✓ Atribuições do Gestor de Contrato; e,
- ✓ Gestão de Contratos.

Nos **Aspectos Gerais** da Fiscalização de Contratos, fez-se uma breve abordagem de que as contratações públicas só poderão ser realizadas mediante processo de licitação pública,

conforme já era mencionado no item 6.1.2 - Fiscalização na Prática - Regras Gerais da versão anterior do Manual. Neste item também foi informado que as normas gerais de licitações e contratações públicas estão estabelecidas na Lei n. 14.133/2021 e Contratos Administrativos e legislações correlatas, bem como pelo Decreto Municipal n. 18.430, de 12 de março de 2018, alterado pelo Decreto Municipal n. 24.597, de 02 de janeiro de 2023. Finalizou-se este tópico salientando que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais, cujo gerenciamento e fiscalização, é um importante papel na implementação de controles, monitoramento, verificação do que foi acordado em contrato, acompanhando os certificados de regularidades fiscais, previdenciárias, trabalhistas, encargos sociais, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), dentre outros controles.

No item **Requisitos do Fiscal de Contrato**, além dos requisitos a serem preenchidos pelos fiscais de contratos já abordados na versão anterior do Manual (item 6.1.1.1 - Perfil do Fiscal de Contrato), incluiu-se novos requisitos, com base no art. 7º da Lei n. 14.133/2021. Foi tratado que a Lei n. 14.133/2021 determinou, expressamente, o princípio da segregação de funções na designação dos agentes públicos para as funções da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o que já era objeto de decisão pelo TCU (Acórdão TCU n. 1997/2006 - Relator: Augusto Nardes) e que a Nota Técnica n. 005/2023, da CGM, em observância ao princípio da segregação de funções, recomendou que as designações de fiscais de contrato sejam apenas de servidores não ocupantes de cargos superiores para que não haja dupla responsabilização a estes servidores, no caso de eventuais falhas e improbidades na fiscalização.

Sobre a **Designação do Fiscal de Contrato**, além do que se já tinha na versão de outubro/2020 do Manual, tratou-se da necessidade de ser considerada, quando da designação, a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das suas atividades. No caso de obras públicas, a escolha do fiscal deve recair sobre servidores públicos que detenham conhecimento e experiência relacionada com o objeto da contratação. A Lei n. 14.133/2021, no § 3º do art. 117, determinou o auxílio de órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno aos fiscais de contrato. E, novamente neste item, tratou-se do princípio da segregação de funções nas contratações públicas, como forma de prevenir a ocultação de erros e ocorrência de fraudes (art. 5º e § 1º do art. 7º da Lei n. 14.133/2021), que já era assunto tratado no Acórdão TCU n. 1094/2013 - Relator: José Jorge. Por fim, caso não haja indicação do fiscal ou suplente, seja por atraso, desligamento, afastamento ou falta de indicação, caberá

ao responsável pela indicação fazer o trabalho até que a situação seja resolvida.

A **Competência da Fiscalização** é um assunto que não era tratado no Manual anterior. Nesta versão, o item 2.1.4 versou sobre as várias tarefas da fiscalização, cabendo ao fiscal do contrato o dever de acompanhar toda a execução contratual, dentro de um plano de fiscalização e mediante relatório final de sua atuação. O fiscal local tem a tarefa de subsidiar o fiscal do contrato com seus registros, já que está no local da execução contratual. Se necessário, pode-se ainda contratar um fiscal (pessoa física ou jurídica), caso não haja pessoa indicada para auxiliar o fiscal. E, quando for necessário algum conhecimento técnico específico sobre algum produto ou serviço, poderá se ter o fiscal especializado.

Sobre a **Designação de Fiscal Substituto**, manteve-se o que já tinha sido abordado na versão anterior.

Na parte **Recusa da Designação do Fiscal de Contrato**, item 6.1.1.4 do Manual anterior, se havia dito que a recusa do servidor só pode ocorrer em casos de impedimentos ou suspeições. Nesta versão, abordou-se os casos onde há impedimentos ou suspeições. Manteve-se o relatório 5.7.7 do Acórdão TCU n. 2.917/2010 - Relator: Valmir Campelo e a necessidade de informar à autoridade competente, os casos de impedimentos para que se proceda a substituição, caso seja conveniente. Assuntos estes que já estavam no Manual.

As **Atribuições do Fiscal de Contrato** foram tratadas com base no curso da CGU “Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos”, detalhando-se as atribuições do fiscal local, do fiscal contratado e do fiscal especializado, como foi tratado no curso.

O **Plano de Fiscalização**, documento que descreve o objeto do contrato, as obrigações contratuais, como o fiscal de contrato irá executar o seu trabalho de fiscalização, os riscos para a efetividade contratual e procedimentos para mensurar a qualidade do objeto do contrato a ser entregue, também não era abordado no Manual anterior. A CGU sugere 5 (cinco) passos para elaboração de um plano de fiscalização. Este modelo sugerido pela Controladoria foi o que consideramos adequado para o Município de Florianópolis, na qual, inclusive, foi incluído como modelo conforme apresentado no Anexo I.

No item **Procedimentos de Fiscalização**, manteve-se o assunto sobre procedimentos gerais da fiscalização (item 6.1.2.1) já abordado na versão anterior, com inclusão das considerações trazidas no curso da CGU “Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos”, bem como a Lei n. 14.133/2021, quais sejam: elaboração do plano de fiscalização do contrato e aspectos a serem verificados na comprovação da liquidação da despesa. A Lei n. 14.133/2021 (art. 140) trata as situações em que o objeto do contrato será recebido

provisoriamente e definitivamente, situações estas transcritas nesta nova versão do Manual. O conceito de recebimento provisório e o que deverá ser observado no seu recebimento é o que estava na versão anterior do Manual, além dos *checklist* a serem verificados no caso de contrato de prestação de serviços com cessão de mão de obra (Anexo II), contrato de obra pública (Anexo III) e contrato de compra de bens (Anexo IV). Alguns temas que já haviam sido abordados no antigo Manual, foram atualizados para a Lei n. 14.133/2021: possibilidade do objeto ser rejeitado (art. 140, § 1º), registro das ocorrências identificadas na execução do contrato (art. 117) e manutenção de preposto aceito pela Administração no local da obra (art. 118). Sobre o recebimento definitivo, esta versão limitou-se a defini-lo e determinar que se proceda as verificações necessárias para o ateste do objeto contratado. A Lei n. 14.133/2021 não define prazo para recebimento definitivo, cabendo ao contrato ou regulamentação própria definir os prazos e os métodos para realização dos recebimentos provisório e definitivo (art. 140, § 3º), o que também foi trazido na nova versão do Manual.

A **Gestão de Contratos** foi dividida em 6 (seis) partes:

- ✓ Aspectos Gerais;
- ✓ Requisitos do Gestor de Contrato;
- ✓ Designação do Gestor de Contrato;
- ✓ Recusa da Designação do Gestor de Contrato;
- ✓ Atribuições do Gestor de Contrato; e,
- ✓ Gestão de Contratos.

Importante destacar que como o objetivo principal do trabalho é desenvolver uma nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos, a parte da gestão de contratos foi tratada de forma mais sintética.

Nos **Aspectos Gerais** da Gestão de Contratos, apresentou-se de forma sucinta que a gestão de contratos é um serviço administrativo que, além dos aspectos legais, deve observar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos, conforme já havia sido definido na versão anterior.

Quando se abordou os **Requisitos do Gestor de Contrato**, manteve-se os requisitos a serem preenchidos pelos gestores de contratos já abordados na versão anterior do Manual (item 6.2.1.3 - Perfil do Gestor de Contratos).

Na parte da **Designação do Gestor de Contrato**, procurou-se definir quem fará a designação do gestor do contrato, a forma que será feita a designação e a quem cabe a gestão de contratos quando não houver designação.

Sobre a **Recusa da Designação do Gestor de Contrato**, manteve-se a abordagem da versão anterior (item 6.2.1.2 - Recusa da Designação): que o gestor não pode se eximir da função de gerenciar o contrato, exceto por impedimento ou suspeição; que a falta de conhecimento técnico para a função não pode ser motivo de recusa da função, porque a função de gestor de contratos não exige conhecimento técnico do objeto do contrato; e, mesmo assim, não há impedimentos para que o gestor solicite a sua substituição por não se sentir preparado ou já possuir muitos contratos sob a sua gestão, o que caberá a análise da autoridade competente.

As **Atribuições do Gestor de Contrato** também foram tratadas com base na versão anterior do Manual de Fiscalização de Contratos, incluindo-se as atribuições abordadas no curso da CGU “Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos”.

Na parte de **Gestão de Contratos** propriamente dita, observou-se que a gestão de contratos trata do gerenciamento de contratos desde a sua formalização até o seu encerramento e compreende a instrução do processo administrativo de contratação, a prorrogação de prazos, a publicação dos extratos, a verificação da manutenção das condições de habilitação, da adequação orçamentária, do reequilíbrio econômico-financeiro, de repactuações e do controle de vencimento, a revisão das cláusulas contratuais, o acompanhamento da qualidade, da economia e da minimização de riscos na execução contratual, a recomendação de abertura de processo para aplicação de sanções administrativas por inexecução ou descumprimento do contrato; entre outras providências.

O tema **Responsabilização** não foi dividido em partes e é assunto já tratado na versão anterior do Manual (Capítulo 7 - **Responsabilidades do Fiscal e do Gestor do Contrato**). Neste capítulo foram incluídos alguns assuntos tratados no curso da CGU “Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos” como: a obrigatoriedade da administração pública nomear pelo menos um agente responsável pela fiscalização de cada contrato e que o fiscal nomeado deverá comunicar as situações de impedimentos e necessidades que possam trazer prejuízos ao seu trabalho, sob pena responsabilização. Foi abordada a responsabilização administrativa - Lei n. 8.429/1992, de 02 de junho de 1992, a responsabilização civil - Lei n. 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002 e a responsabilização penal - Decreto-Lei n. 2.848/1940, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), transcrevendo-se os artigos e as respectivas responsabilizações, sob a forma de quadro.

c) Capítulo 3

O **Capítulo 3** traz as **Atribuições da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias** conforme Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023. Elencou-se o que se deve observar quando da elaboração de contratos e aditivos, conforme art. 17 do referido Decreto, bem como os documentos a serem encaminhados a Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias para elaboração de termos aditivos de prazo (inciso I do art. 18 do Decreto n. 18.430/2018 alterado pelo Decreto n. 24.597/2023).

d) Capítulo 4

No **Capítulo 4 - Fluxograma das Etapas da Contratação, Fiscalização e Gestão dos Contratos** elaborou-se um novo fluxograma das etapas da contratação, fiscalização e gestão dos contratos, desenvolvido na ferramenta de diagramação de fluxos *Lucid*, com a inclusão de novas etapas no fluxograma do Capítulo 5 da versão anterior do Manual, que se julgou pertinente incluí-las

e) Capítulo 5

Como forma de organização, optou-se por alocar o capítulo **Embasamento Legal** no **Capítulo 5**, denominando-se, nesta nova versão, como **Legislação**.

f) Capítulo 6

O **Capítulo 6 - Atribuições da Autoridade Competente nas Contratações** elenca as atribuições da autoridade nos processos de contratação. Assunto não abordado na versão anterior.

g) Capítulo 7

O **Capítulo 7 - Falhas mais comuns na Gestão e Fiscalização de Contratos** é o item 6.3 e o Capítulo 7 da versão antiga do Manual, elaborado na forma de Quadro com os itens de Avaliação, Risco e Mitigação e com a inclusão de três novos riscos (itens 6.4, 6.5 e 6.6). Ao final, foi trazido dicas de referências para leitura complementar.

h) Glossário

O **Glossário** está localizado na parte final do Manual e foi organizado com os **Conceitos** do Capítulo 4 da versão anterior do Manual com a indicação da fonte em forma de

nota de rodapé.

Os conceitos que se julgou pertinente foram mantidos. Outros novos conceitos foram incluídos, de acordo com a abordagem da Lei n. 14.133/2021, da Lei n. 8.987/1995, da Lei n. 4.320/1964, do Decreto n. 18.430/2018, do Acórdão n. 265/2010, do curso da CGU, do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do Estado de Minas Gerais e do Manual de Gestão de Riscos do Conselho Nacional de Justiça. Optou-se por não abordar mais: contrato de fornecimento, inadimplência do contrato/inexecução contratual, autoridade competente, preposto e recibo.

i) Anexos

Os modelos foram concentrados nos **Anexos**, que, de forma geral, foram mantidos conforme estavam na versão anterior do Manual, com as alterações que se julgou mais adequadas.

A apresentação dos *checklist* que estavam no Anexo II, III e IV passou a ser em forma de quadro porque se considerou mais adequado para a verificação se o procedimento foi realizado ou não.

O antigo Manual (Anexo V) continha algumas observações do *checklist* de obra pública, que foram transferidas para o corpo do Manual para se manter a forma de *checklist* do Anexo III.

Foi incluído o Anexo I - Plano de Fiscalização, conforme curso da CGU “Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos”.

Os modelos de Recibo, de Recebimento Provisório e de Recebimento Definitivo foram mantidos conforme Manual de outubro de 2020. Contudo, o Termo de Recebimento Definitivo possuía duas formas de apresentação, que se desdobrou no Anexos IX (Modelo 1) e Anexo X (Modelo 2).

O Quadro 6 apresenta um resumo relacionando as principais alterações entre as versões do Manual de Fiscalização de Contratos da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Quadro 6 - Resumo das principais alterações do Manual (versão proposta x versão de Outubro/2020).

VERSÃO PROPOSTA DO MANUAL REVISADO		VERSÃO DE OUTUBRO/2020 DO MANUAL	
Capítulo 1	Introdução Objetivos	Capítulo 1 Capítulo 2	Apresentação Objetivos
Capítulo 2	Gestão e Fiscalização de Contratos	Capítulo 6	Gestão e Fiscalização de Contratos
	2.1 Fiscalização de Contratos		6.1 Fiscalização de Contrato
	Aspectos Gerais		Fiscal de Contrato
	Requisitos do Fiscal de Contrato		Perfil do Fiscal de Contrato
	Designação do Fiscal de Contrato		Designação do Fiscal de Contrato
	Competência da Fiscalização		
	Designação de Fiscal Substituto		Designação de Fiscal Substituto
	Recusa da Designação do Fiscal de Contrato		Recusa da Designação
	Atribuições do Fiscal de Contrato		
	Atribuições do Fiscal do Contrato		
	Atribuições do Fiscal Local, se houver		
	Atribuições do Fiscal Contratado, se houver		
	Atribuições do Fiscal Especializado, se houver		
	Plano de Fiscalização		
	Procedimentos de Fiscalização		Fiscalização na Prática - Regras Gerais Procedimento Geral
	2.2 Gestão de Contratos		6.2 Gestão de Contratos
	Aspectos Gerais		Gestor do Contrato
	Requisitos do Gestor de Contrato		Perfil do Gestor de Contratos
	Designação do Gestor de Contrato		Designação
	Recusa da Designação do Gestor de Contrato		Recusa da Designação
	Atribuições do Gestor de Contrato		Atribuições do Gestor de Contratos
	Gestão de Contratos		
	2.3 Responsabilização	Capítulo 7	Responsabilidades do Fiscal e do Gestor do Contrato 7.1 Responsabilização Administrativa 7.2 Responsabilização Civil 7.3 Responsabilização Penal
Capítulo 3	Atribuições da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias		

Capítulo 4	Fluxograma das Etapas da Contratação, fiscalização e Gestão de Contratos	Capítulo 5	Fluxograma das Etapas da Contratação, Fiscalização e Gestão dos Contratos
Capítulo 5	Legislação	Capítulo 3	Embasamento Legal
Capítulo 6	Atribuições da Autoridade Competente nas Contratações	Capítulo 6	6.3 Competência da Autoridade Competente nas Contratações
Capítulo 7	Falhas mais comuns na Gestão e Fiscalização de Contratos	Capítulo 8	Falhas mais comuns na Gestão e Fiscalização de Contratos
	Glossário	Capítulo 4	Conceitos
	Adimplemento contratual	4.4	Adimplemento Contratual
	Aditamento contratual	4.14	Termo Aditivo
	Apostila	4.15	Termo de Apostilamento
	Ateste		
	Compra		
	Compra direta		
	Concessão de serviço público		Contrato de Concessão
	Contrato administrativo	4.1	Contrato Administrativo
	Contrato de obra pública		Contrato de Obra Pública
	Contrato de serviço		Contrato de Serviço
			Contrato de Fornecimento
	Despesa pública	4.9	Despesa Pública
	Empenho		Empenho
	Estudos técnicos preliminares		
	Extinção do contrato	4.2	Extinção do Contrato
		4.3	Inadimplência do Contrato/Inexecução Contratual
	Fiscal de contrato	4.6	Fiscal de Contrato
	Fiscalização do contrato		
	Gestão de contratos		
	Gestão de riscos		
	Gestor do contrato	4.7	Gestor do Contrato
	Glosa	4.10	Glosa
		4.11	Autoridade Competente
	Licitação		
	Licitante		
	Liquidação		Liquidação
	Nota de empenho		
	Obra		
	Ordenador de despesa	4.8	Ordenador de Despesa
	Pagamento		Pagamento
	Parecer jurídico		
	Preposto da contratada	4.16	Preposto
	Projeto básico		
	Projeto executivo	4.13	Projeto Executivo
	Reajustamento		

	Recebimento definitivo	4.19	Recebimento Definitivo
	Recebimento provisório	4.18	Recebimento Provisório
		4.17	Recibo
	Reequilíbrio		
	Registro de ocorrências	4.20	Registro de Ocorrências
	Repactuação		
	Serviço		
	Serviços e fornecimentos contínuos		
	Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra		
	Termo de referência	4.12	Termo de Referência
	Unidade demandante		
	Unidade executora		
	Vigência do contrato	4.5	Vigência do Contrato
	Anexos	Capítulo 9	Dos Anexos
I	Plano de Fiscalização (Modelo)		
II	<i>Checklist</i> para Contrato de Prestação de Serviços com Cessão de Mão de Obra	IV	<i>Checklist</i> 01 - Dos Procedimentos a serem observados pelo Fiscal de Contrato de Prestação de Serviços com Cessão de Mão de Obra
III	<i>Checklist</i> para Contrato de Obra Pública	V	<i>Checklist</i> 02 - Dos Procedimentos a serem observados pelo Fiscal de Obra Pública
IV	<i>Checklist</i> para Contrato de Compra de Bens	VI	<i>Checklist</i> 03 - Dos Procedimentos a serem observados pelo Fiscal na compra de bens
V	Portaria de Designação de Fiscal de Contrato	I	Portaria de Designação de Fiscal de Contrato ou Gestor de Contrato
VI	Registro de Ocorrência	II	Registro de Ocorrência
VII	Notificação de Não Conformidade	III	Não Conformidade
VIII	Termo de Recebimento Provisório		
IX	Termo de Recebimento Definitivo (Modelo 1)		
X	Termo de Recebimento Definitivo (Modelo 2)		
XI	Recibo		

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 6 apresenta o relacionamento entre os temas abordados na versão do Manual desenvolvida neste trabalho com os já abordados na versão anterior do Manual. Com a revisão, algumas abordagens foram mantidas, outras incluídas e excluídas, conforme apresentado no resumo desenvolvido no Quadro 6.

O desenvolvimento de um Manual de Fiscalização de Contratos representa um importante instrumento de orientação ao trabalho dos fiscais de contratos, uniformizando procedimentos, aprimorando rotinas e acarretando resultados melhores na execução do objeto e na correta aplicação dos recursos públicos.

A revisão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis irá aperfeiçoar o trabalho de fiscalização dos contratos no Município, proporcionando o oferecimento de serviços públicos de maior qualidade.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo geral desenvolver uma nova versão para o Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis, sendo um instrumento para melhorar a gestão da integridade nos controles primários correspondentes à fiscalização dos contratos administrativos do Município.

Na maioria dos estados e municípios brasileiros, as políticas de integridade pública estão sob responsabilidade das Controladorias Gerais (DE BONA, 2021). Assim sendo, a revisão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis aprimora e atualiza este importante instrumento de orientação ao trabalho dos fiscais de contratos, contribuindo para a melhoria do desempenho na fiscalização, o que pode evitar atos de corrupção e outros que possam interferir no bom funcionamento (eficácia) e no desempenho (eficiência e efetividade) dos serviços públicos do Município.

Possibilitar meios para que a fiscalização seja mais efetiva, eficaz e eficiente é fundamental para que o objeto contratado seja entregue de forma adequada e para que não haja desperdícios de recursos públicos (SANTOS, 2023). Dessa forma, um Manual de Fiscalização mais atualizado contribui para a eficácia da Política de Integridade e *Compliance* do Município de Florianópolis.

Para o alcance do objetivo principal da pesquisa, foram definidos os seguintes objetivos específicos: identificar e descrever os eixos do programa de integridade regulamentados no Município de Florianópolis, como alicerces para o desenvolvimento dos controles primários, especialmente na área de licitações e contratos administrativos; identificar os normativos existentes e em elaboração sobre fiscalização de contratos no Município; mapear eventuais lacunas normativas e de integridade à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis; analisar a regulamentação vigente e o atual Manual de Fiscalização de Contratos da Prefeitura Municipal de Florianópolis, no que se refere à fiscalização dos contratos de fornecimento de bens e serviços; e, propor ajustes e aprimoramento dos procedimentos vigentes, segundo a nova Lei.

Assim, com base na literatura, buscou-se alicerçar a pesquisa no princípio da integridade, no que se refere ao desenvolvimento de instrumentos de orientação aos fiscais de contratos, já que são eles que podem assegurar a excelência dos serviços e bens oferecidos à sociedade, fortalecendo a ética, a moral e o combate à corrupção. Com a coleta de dados por

meio de fontes bibliográficas, a pesquisa procurou analisar diferentes conceitos de *accountability*, de governança pública e controle na administração pública. Com base na legislação municipal, estudou-se o Programa de Integridade e *Compliance* do Município de Florianópolis e o atual Manual de Fiscalização de Contratos do Município.

Acredita-se que a implementação do objeto do trabalho será viável e constituir-se-á num importante instrumento de monitoramento contínuo, que é um dos quatro eixos de atuação do Programa de Integridade e *Compliance* do Município.

A revisão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis irá proporcionar um melhor desempenho na fiscalização dos contratos no Município, possibilitando aos gestores disponibilizar aos cidadãos serviços públicos de maior qualidade. Por conseguinte, a pesquisa alcançou seu objetivo principal, disponibilizando ao Município de Florianópolis um Manual de Fiscalização de Contratos atualizado.

Conclui-se que a padronização dos procedimentos de fiscalização no Município de Florianópolis é necessária e imprescindível para o bom funcionamento e desempenho dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Conclui-se que a continuidade dos estudos é recomendada para que novas versões do Manual possam contemplar outras particularidades que possam surgir conforme os tipos de bens e/ou serviços contratados com o Município de Florianópolis. Sugere-se o desenvolvimento de outros manuais, que irão orientar o servidor público e trazer maior segurança no seu trabalho.

A realização de treinamentos e capacitação é imprescindível na orientação adequada dos fiscais e gestores de contrato (Inciso X do §1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021). Assim, após a análise dos contratos assinados no período de 01º de janeiro de 2023 a 30 de setembro de 2023, por órgão/secretaria, do Município de Florianópolis (Quadro 4), propõe-se que a Prefeitura concentre seus esforços de capacitação e treinamento na SME e na SMTI, que são os órgãos/entidades que possuem os contratos com valores mais expressivos. Se considerarmos o número de contratos assinados, deve ser incluído também o Fundo Municipal de Saúde, que embora esteja na 4ª posição em valores de reais assinados, é o órgão/entidade que mais assinou contratos no período analisado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução a metodologia do trabalho científico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Texto para Discussão 45**. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília. mar. 2002. Disponível em: <http://repositorio.ena.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 2 jan. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR ISO 37301: **Compliance management systems: requirements with guidance for use**, p. 47. 2021. Disponível em: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37301:ed-1:v1:en>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba. v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>. Acesso em: 24 maio. 2023.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo Municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Controle de Gestão), Programa de Mestrado em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.021, de 22 de janeiro de 2007**. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017 (Atualizada)**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em 02 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 04 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL, Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 04 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 19 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 01º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional e estrangeira, e dá outras providências. Site da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em 11 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 01º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 7 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação Social do Senado**. Sítio eletrônico. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/estilos/numeros-ordinais>. Acesso em: 29 nov.2023

CALDAS, Olavo Venturim; COSTA, Cristiano Machado; PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de**

Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 237-264, mar./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60848/59068>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CASTRO, Carolina Jaber; SILVA, Guido Vaz. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Espacios**. V. 38, n. 17, ano 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CHAPOULIE, Jean Michel. *Everett C. Hughes et le développement d'Il travail de terrain en France*. **Revue Française de Sociologie**, vol. 25, n. 4, p.582-608, 1984.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. DOI: 10.1590/S0102-69091997000300004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Yf5ypDQ4DjV6VGTvj6YGPnh/>. Acesso em: 9 ago. 2023.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. *Compliance* na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**. v. 3, n. 1, julho-dezembro 2016. Disponível em: <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/download/103/21>. Acesso em: 10 nov. 2020.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Jun. 2002. Disponível em <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO (CGM). **Nota Técnica n. 005/2023**, de 29 de junho de 2023. Assunto analisado: Fiscal de Contrato, Segregação de Funções.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGM). **Programa de integridade**: diretrizes para empresas privadas. Set. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGM). **Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016**: Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 13 jul. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGM). **Instrução Normativa n. 03, de 09 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/in_cgu_03_2017_alterada.pdf. Acesso em: 13 jul. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGM). **Portaria n. 57, de 04 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU n. 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/ouvidoria/portaria-no-57-de-4-de-janeiro-de-2019.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

CRUZ, Bruna Angélica Barbosa. Lei de acesso à informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE COMISSÁRIOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO - ICIC 2021. Brasília. **Cadernos técnicos da CGU**. v. 2, Abril 7, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/471. Acesso em: 4 jan. 2023.

DANTAS, Isabela; AGATA, Barbosa Priscila; LIMA, Danielli Araújo; GARCIA, Luan Augusto Alves; MELO, Daniela de Castro. Fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: Proposta de melhorias aos manuais de fiscalização nas universidades federais. **Revista Facthus de Administração e Gestão**. v. 6, n. 1, 2023. Disponível em: <http://publicacoes.facthus.edu.br/index.php/administracao/article/view/433/381>. Acesso em: 6 jul. 2023.

DE BONA, Rodrigo Silva. Sociedade e estado: Quem controla quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 8, n. 13, p. 20, 2016. DOI: 10.36428/revistadacgu.v8i13.64. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/17. Acesso em: 5 jul. 2023.

DE BONA, Rodrigo Silva. *Integrity and anti-corruption policies in Brazil: the role of the general comptroller's office in the states and capitals*. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 24, n. 3, p. 389-405, 2021. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/65623/politicas-de-integridade-e-anticorruptao-no-brasil--o-papel-da-controladoria-geral-em-estados-e-capitais/i/pt-br>. Acesso em: 15 ago. 2023.

DE BONA, Rodrigo Silva. Políticas de integridade pública e anticorrupção: Uma proposta de sistematização dos principais elementos e componentes inter-relacionados. **Revista Linceu On-Line**, [S. l.], v. 12, p. 29-54, 2022a. Disponível em: https://liceu.fecap.br/LICEU_ON-LINE/article/view/1876/1178. Acesso em: 4 jul. 2023.

DE BONA, Rodrigo Silva. *Evaluación de políticas de integridad pública y anticorrupción: los desafíos de una iniciativa nacional para gobiernos locales en Brasil*. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 14, n. 4, 2022b. DOI: 10.21118/apgs.v14i4.13513. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13513>. Acesso em: 17 jul. 2023.

DE BONA, Rodrigo Silva. *Sistema de integridad local en Brasil: Análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina*. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 86, p. 1–20, 2022c. DOI: 10.12660/cgpc.v27n86.82898. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/82898>. Acesso em: 4 jul. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Bello. Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Salvador, BA. 2008. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico Finan; MOREIRA, Diana B. *Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil*. **Journal of Public Economics**. Volume 96, Issues 9–10, 2012, p 712-726, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272712000618>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 18.430, de 12 de março de 2018**: Normatiza o procedimento de solicitação para abertura de processos licitatórios e procedimentos para formalização de termos de contrato e aditivos no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2018/1843/18430/decreto-n-18430-2018-normatiza-o-procedimento-de-solicitacao-para-abertura-de-processos-licitatorios-e-procedimentos-para-formalizacao-de-termos-de-contrato-e-aditivos-no-ambito-da-prefeitura-municipal-de-florianopolis>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 24.597, de 02 de janeiro de 2023**. Altera o Decreto n. 18.430 de 2018, que normatiza o procedimento de solicitação para abertura de processos licitatórios e procedimentos para formalização de termos de contrato e aditivos no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2023/2459/24597/decreto-n-24597-2023-altera-o-decreto-18430-de-2018-que-normatiza-o-procedimento-de-solicitacao-para-abertura-de-processos-licitatorios-e-procedimentos-para-formalizacao-de-termos-de-contrato-e-aditivos-no-ambito-da-prefeitura-municipal-de-florianopolis>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 25.322, de 20 de junho de 2023a**. Institui o Programa de Integridade e Compliance no âmbito do Poder Executivo Municipal de Florianópolis. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/20_06_2023_23.45.09.e97ba96a2b520111678a6b476027540b.pdf. Acesso em 9 nov. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 25.876, de 20 de dezembro de 2023**. Regulamenta o procedimento de apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas a licitantes e contratados e institui o cadastro de fornecedores/prestadores de serviços impedidos de licitar e contratar com a administração pública municipal (CAFI) e o cadastro nacional de pessoas jurídicas inidôneas e suspensas (CEIS) no âmbito do poder executivo de Florianópolis. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=453595>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar CMF n. 63, de 23 de setembro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Florianópolis. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-promulgada/2003/7/63/lei-promulgada-n-63-2003-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-florianopolis>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar n. 736, de 06 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo Municipal de Florianópolis, reestrutura os cargos e funções gratificadas, estabelece princípios e diretrizes e gestão e adota outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/estrutura-organizacional-do-poder-executivo-florianopolis-sc>. Acesso em 25 ago. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Instrução Normativa n. 03, de 20 de novembro de 2023b.** Regulamenta a Comissão Permanente de Integridade e Compliance Grupo de Trabalho de Integridade e Compliance (GTIC) no âmbito do Poder Executivo Municipal, conforme Decreto n. 25.322/2023. Disponível em https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/22_11_2023_23.56.36.e999f2538f2bcd82ef717f19d8bf3041.pdf. Acesso em 27 nov. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Portaria n. 058/SMTAC/2020, de 09 de outubro de 2020.** Aprovar e publicar o “Manual de Fiscalização de Contratos”, conforme apresentado no Anexo único, parte integrante desta Portaria. Outubro, 2020. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/13_10_2020_19.04.41.c4dd7e449081eaa9992c5455ce21826a.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Consulta de Contratos de Florianópolis.** Portal Transparência Fly. Última atualização 10 out. 2023. Hora: 20:40:22. Exportado em 11 out. 2023c. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php>. Acesso em: 11 out. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. *Principes de bonne gouvernance au 21e siècle. Précis de politique.* n.15. *Institut sur la Gouvernance.* 2003. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/103091/policybrief15_fre.pdf. Acesso em: 16 fev. 2021.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. *In:* HEIDEMANN, Francisco Gabriel. SALM, José Francisco. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa,** 5 ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estado, Instituições e Democracia:** democracia. livro 9, v. 2. Brasília, 2010.

KENNEY, Charles D. *Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts.* In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Edit.). **Democratic Accountability in Latin America.** Oxford Academic, 2005. DOI: 10.1093/0199256373.003.0003.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1999.

MANDELI, Khalid Nasraldin. *New public governance in Saudi cities: an empirical*

assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, v. 51, fev. 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397515002234>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração pública e gestão social**. Viçosa. v. 2, n. 1, janeiro-março 2010a. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 02 abril 2022. ISSN 2175-5787

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de *compliance* na administração pública e a necessária descorrupção. **Revista Consultor Jurídico**, 20 fev. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para implementação de programas de integridade**: orientações para ao setor público. Jul. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria n. 1.827, de 23 de agosto de 2017**. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=57&data=04/09/2017>. Acesso em: 13 dez. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 9 nov. 2023.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: 10.1590/S0102-64451998000200003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 ago. 2023.

ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2022**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Retrospectiva Brasil 2019**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/75:tibr-retrospectiva-brasil-2019?stream=1>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **What is corruption?** Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O custo da corrupção**: trilhões de

dólares são perdidos anualmente. *ONU News*. Perspectiva global reportagens humanas. Legislação e prevenção de crimes. 9 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>. Acesso em: 02 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana de combate à corrupção**. 1996. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33417/23/Conven%c3%a7%c3%a3o_interamerican_a_combate_corrup%c3%a7%c3%a3o_OEA.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais**. 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Integridade pública**: Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. 2017a. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2023.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research & evaluation methods*. 3 ed. Sage: 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6898>. Acesso em: 9 ago. 2023.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite de; PEROTTONI, Felipe Luciano. **A lei de responsabilidade fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8533>. Acesso em: 24 jan. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability*: constituinte necessária das sociedades democráticas. **ReFAE**: Revista da Faculdade de Administração e Economia, São Bernardo do Campo, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/ReFAE/article/view/3750/3732>. Acesso em: 9 ago. 2023.

ROSSETI, José Paschoal.; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa – fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTA CATARINA. **Lei n. 17.715, de 23 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da administração pública estadual e adota outras providências. Disponível em: <https://www.cge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Lei-Ordinaria-17715-2019-de-Santa-Catarina-SC.pdf>. Acesso em 9 nov. 2023.

SANTOS, Bruno Barbosa de Souza; HOLLNAGEL, Heloisa Candia. O Controle interno no

poder legislativo - Um estudo de caso na Câmara Municipal de Campinas. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**. n. 13, ano VII, Nov. 2020-Maio 2021. Disponível em: <http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Revista-MPCPR-N.-13.pdf#page=77>. Acesso em: 30 dez. 2020.

SANTOS, Ricardo Pereira. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Centro Sócio-Econômico. **Fiscalização de contratos administrativos**: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – Campus Paulo Afonso. 2023. 128f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/251708/PGCG0064-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 6 dez. 2023.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Edit.). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. 2018. 432 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PDPC1368-D.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2021.

SILVA, Mauro Santos. **Governança corporativa**: argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem de agência. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Análise Política-Institucional - Governança Pública. n. 19. Dez. 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_09.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

SODRÉ, Flavius R. A.; RAMOS, Francisco S. **Corrupção e pobreza**: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. Encontro Nacional de Economia ANPEC, Rio de Janeiro, Brasil, 21 jul. 2018. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i12-6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf. Acesso em 20 jul. 2023.

SOUZA, João Artur de; BERGAMINI, José Carlos Loitey; FERNEDA, Ariê Scherreier. **Sistemas de compliance no setor público**: instrumento de inovação. In: XII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN, Monterrey, México. 7 y 8 nov, 2022. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/1367/772>. Acesso em: 19 jan. 2023.

TAYLOR, M. Matthew. Alcançando a *Accountability*: Uma Abordagem para o Planejamento e Implementação de Estratégias Anticorrupção. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 20, 2019. DOI: 10.36428/revistadacgu.v11i20.176. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/80. Acesso em: 14 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª versão. Brasília: TCU, Secretaria

de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 12 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3, Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 24 maio 2023.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. 1 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2009. Especialização em Gestão Pública. Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Aberta do Brasil, Brasília, CAPES, Departamento de Ciências da Administração, Florianópolis, 2009. Disponível em
http://paginapessoal.utfpr.edu.br/mansano/downloads-para-disciplina-de-metodologia-da-pesquisa-uab/downloads/UAB_Metod_Livro_Base.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Técnicas de pesquisa**. 2ª versão. Curso de Pós-Graduação em Controle da Gestão Pública. Universidade Federal de Santa Catarina. Universidade Aberta do Brasil, Brasília, Departamento de Ciências Contábeis, Florianópolis, 2007.

**APÊNDICE – Versão atualizada do Manual de Fiscalização de Contratos do Município
de Florianópolis**

MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

2ª Edição (revisada e atualizada)

MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

2ª Edição (revisada e atualizada)

FEVEREIRO 2024

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	5
2.1 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	5
2.1.1 Aspectos Gerais	5
2.1.2 Requisitos do Fiscal de Contrato	7
2.1.3 Designação do Fiscal de Contrato	8
2.1.4 Competência da Fiscalização	9
2.1.5 Designação de Fiscal Substituto	12
2.1.6 Recusa da Designação do Fiscal de Contrato	12
2.1.7 Atribuições do Fiscal de Contrato	13
2.1.7.1 Atribuições do Fiscal de Contrato	13
2.1.7.2 Atribuições do Fiscal Local, se houver	14
2.1.7.3 Atribuições do Fiscal Contratado, se houver	15
2.1.7.4 Atribuições do Fiscal Especializado, se houver	16
2.1.8 Plano de Fiscalização	17
2.1.9 Procedimentos de Fiscalização	19
2.2 GESTÃO DE CONTRATOS	24
2.2.1 Aspectos Gerais	24
2.2.2 Requisitos do Gestor de Contrato	24
2.2.3 Designação do Gestor de Contrato	25
2.2.4 Recusa da Designação do Gestor de Contrato	25
2.2.5 Atribuições do Gestor de Contrato	25
2.2.6 Gestão de Contratos	28
2.3 RESPONSABILIZAÇÃO	28
3 ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E PARCERIAS	32
4 FLUXOGRAMA DAS ETAPAS DA CONTRATAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS	36
5 LEGISLAÇÃO	37
6 ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE COMPETENTE NAS CONTRATAÇÕES	38

7 NÃO CONFORMIDADES MAIS COMUNS ENCONTRADAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	39
GLOSSÁRIO	43
REFERÊNCIAS	52
ANEXOS	56

1 INTRODUÇÃO

A Controladoria-Geral do Município de Florianópolis (CGM), órgão central de controle interno do Poder Executivo, tem como objetivo, conforme o parágrafo único do art. 6º da Lei n. 736, de 02 de janeiro de 2023, “elaborar políticas e diretrizes a serem seguidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo.”

Entre as atribuições definidas nos incisos do art. 48 da Lei n. 736/2023, compete a CGM “expedir os atos contendo instruções sobre rotinas, procedimentos e responsabilidades funcionais para a administração pública, setores competentes da Controladoria-Geral do Município e para as unidades gestoras de apoio técnico limitadas, hierarquicamente, às leis municipais, ao seu regimento interno e aos decretos do Poder Executivo.” E, em cumprimento a esta atribuição, a CGM foi órgão apoiador à revisão e elaboração da nova versão do Manual de Fiscalização de Contratos do Município de Florianópolis..

A primeira edição do Manual de Fiscalização de Contratos foi publicada em outubro de 2020. Esta segunda edição que se propõe, incorporou as inovações da Lei n. 14.133, de 01º de abril de 2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e as boas práticas consolidadas no âmbito do Município de Florianópolis. A nova versão do Manual foi elaborada com base na revisão da primeira edição do Manual, não se alterando os conceitos e o referencial que se julgou pertinente manter.

Assim, de acordo com Florianópolis (2020, p. 4), o Manual de Fiscalização constitui-se de “um instrumento de orientação, normatização, aperfeiçoamento e uniformização do trabalho daqueles que de uma forma direta ou indireta atuam nos procedimentos de Fiscalização de Contratos no Município de Florianópolis”, com o objetivo de melhorar os controles para que a execução dos contratos seja executada com efetividade e de acordo com o especificado na Lei Federal n. 14.133/2021.

Cumprir destacar que os anexos deste manual são sugestões de modelos, que podem ser adaptados, conforme metodologia e necessidades de cada contrato e cada fiscal.

2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

A administração pública tem o poder-dever de fiscalizar a execução de todos os seus contratos, devido a supremacia do interesse público sobre o interesse particular (FURTADO, 2015).

A gestão e a fiscalização de contratos são atividades técnicas e administrativas que garantem o cumprimento das cláusulas contratuais durante toda a execução contratual, conforme inciso III do art. 104 e art. 117 da Lei n. 14.133/2021 e o consequente bom uso dos recursos públicos (FLORIANÓPOLIS, 2020; MINAS GERAIS, 2022).

A função de gestão e fiscalização são distintas. Gestão refere-se ao gerenciamento de todo o contrato, desde a formalização até o encerramento e, fiscalização é o acompanhamento da execução do objeto do contrato (FLORIANÓPOLIS, 2020). O Quadro 1 a seguir apresenta as principais distinções entre o fiscal e gestor de contratos.

Quadro 1 - Fiscal de Contrato x Gestor de Contrato.

Fiscal de Contrato	Gestor de Contrato
Examinador, averiguador da execução.	Gerente, administrador.
Atua na fase de execução do contrato, podendo dividir-se em diferentes tipos, conforme a complexidade do contrato: fiscal de contrato, fiscal local, fiscal especializado etc.	Atua durante toda a vigência contratual, desde a fase de planejamento até após o encerramento.
Nível operacional.	Nível tático.
Acompanha as atividades técnicas para a exata execução contratual.	Administra para que o objeto contratual seja executado em sua totalidade.
Relata as causas incidentes, emite parecer diante das irregularidades e inconsistências técnicas e administrativas, propõe glosa de valores não executados.	Atua nos processos decisórios de andamento do contrato e cuida dos incidentes administrativos, aplicando as glosas propostas, quando for o caso.

Fonte: Elaborado com base em Minas Gerais (2022, p. 21).

2.1 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

2.1.1 Aspectos Gerais

De acordo com o princípio da legalidade, a administração pública só pode fazer o que está previsto em lei, somente o que estiver autorizado em lei (DI PIETRO, 2019; MEIRELLES, 1990). Assim, salvo os casos especificados em lei, as contratações com a administração pública só poderão ser realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os participantes. As normas gerais de licitações e contratações públicas estão estabelecidas na Lei n. 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas, bem como no Decreto Municipal n.

18.430, de 12 de março de 2018, alterado pelo Decreto Municipal n. 24.597, de 02 de janeiro de 2023.

Dessa forma, só pode ocorrer contratação por meio de licitação, nas modalidades de pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, ou inexigibilidade ou dispensa de licitação (art. 28, art. 74 e art. 75 da Lei n. 14.133/2021).

Durante a fase preparatória do processo de licitação, devem ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas, de gestão e análise dos riscos que podem comprometer a licitação e a execução contratual (inciso X do art. 18 da Lei n. 14.133/2021).

O estudo técnico preliminar deve prever as providências da Administração quanto à capacitação de servidores ou de empregados para a fiscalização e gestão contratual (inciso X do §1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021).

Encerrada a licitação, a administração convocará “o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação” (art. 90 da Lei n. 14.133/2021).

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato¹, representantes da administração especialmente designados conforme os requisitos do art. 7º da Lei n. 14.133/2021, ou pelos respectivos substitutos, sendo permitida a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar o trabalho dos fiscais (art. 117 da Lei n. 14.133/2021).

O gerenciamento e a fiscalização de contratos são atividades que têm papel importante na implementação de controles, no monitoramento, na verificação do que foi acordado em contrato, bem como na conferência da atualização dos certificados de regularidades fiscais, previdenciárias, trabalhistas, encargos sociais, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), dentre outros controles (MINAS GERAIS, 2022). Se comprovada falha na fiscalização dos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas (§2º do art. 121 da Lei n. 14133/2021)².

¹ O documento para formalização da demanda da contratação deverá ter a indicação do servidor ou servidores que irão compor a equipe que elaborará os estudos preliminares e o gerenciamento dos riscos e, se necessário, aquele que irá fiscalizar os serviços, que poderá também participar de todas as etapas do planejamento da contratação (Item “d” do inciso I do art. 21 da Instrução Normativa n. 05/2017).

² Conforme o art. 18 da Instrução Normativa n. 05/2017, de 26 de maio de 2017, o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS da contratada deverão estar contidos, obrigatoriamente, no gerenciamento dos riscos nos serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Para o

No acompanhamento dos contratos administrativos, os servidores designados para fiscalização deverão assegurar o cumprimento dos procedimentos estabelecidos neste Manual.

2.1.2 Requisitos do Fiscal de Contrato

O art. 7º da Lei n. 14.133/2021 elenca os requisitos a serem preenchidos pelos fiscais de contrato para o desempenho de suas funções:

- 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.

Além dos requisitos legais, o fiscal de contrato deve ter o seguinte perfil³:

- ✓ Possuir, se possível, conhecimento específico do objeto a ser fiscalizado e não o tendo, buscar conhecê-lo;
- ✓ Ter conhecimento de todas as condições da contratação, em especial das disposições constantes dos instrumentos convocatórios, termo de referência e dos termos dispostos no contrato e em aditivos contratuais;
- ✓ Não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;
- ✓ Possuir boa reputação, ética e profissional;
- ✓ Não ter atuado como pregoeiro ou membro da comissão de licitação de origem do contrato; e
- ✓ Não ter relações comerciais, financeiras, trabalhistas ou civil com a contratada.

A Lei n. 14.133/2021, no § 1º do art. 7º, determinou de forma expressa que se deve respeitar o princípio da segregação de funções na designação dos agentes públicos, além de promover uma gestão de competências, “vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos”.

Nesse sentido já havia decidido o Tribunal de Contas da União (TCU) ao determinar que os membros da comissão de licitação não devem atuar na função de fiscalização (Item 9.4.3, Acórdão TCU n. 1.997/2006 - Primeira Câmara - Relator: Augusto Nardes). No mesmo

tratamento destes riscos poderão ser adotados os controles de conta-depósito vinculada e de pagamento pelo fato gerador.

³ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 10).

sentido, a Nota Técnica n. 005/2023, de 29 de junho de 2023, da CGM, em observância ao princípio da segregação de funções, recomendou que as designações de fiscais de contrato sejam apenas de servidores não ocupantes de cargos superiores, como: Secretários, Secretários-Adjuntos, Subsecretários, Superintendentes, Presidentes etc., para que não haja dupla responsabilização a estes servidores, no caso de eventuais falhas e improbidades na fiscalização.

2.1.3 Designação do Fiscal de Contrato

Os responsáveis pela fiscalização dos contratos poderão ser indicados pela área requisitante do objeto do contrato ou por outros setores da Prefeitura. Porém, a homologação das indicações é de responsabilidade do titular da pasta na qual o contrato foi assinado, sendo a designação feita por meio de portaria, como responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021; FLORIANÓPOLIS, 2020).

A formalização da designação do fiscal de contrato deve ser prévia ou concomitante ao início da vigência contratual, devendo ser obrigatória a sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do Município (FLORIANÓPOLIS, 2020).

De acordo com Minas Gerais (2022, p. 28), “Na indicação do servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das suas atividades”. Mesmo o mais básico dos contratos requer certo trabalho de fiscalização e registro das atividades. Ou seja, não é possível que um mesmo servidor detenha sob sua responsabilidade mais de 10 (dez) contratos simultaneamente por fiscalizar, exceto se tiver essa como sua única e exclusiva atribuição; mesmo assim, muito dificilmente conseguirá fiscalizar 20 (vinte) ou mais contratos, mesmo simples, com a qualidade que o trabalho requer.

A escolha do fiscal de contrato de obra pública, conforme Florianópolis (2020, p. 29) “deve recair sobre aqueles servidores públicos que detenham conhecimento e experiência relacionada ao objeto da contratação”. No caso de obras e serviços de engenharia, o servidor público fiscal deverá ser engenheiro ou arquiteto, com registro no respectivo conselho de classe e, no caso de obras e serviços complexos, poderá ser necessário formação em áreas mais específicas, como: engenharia civil, mecânica, elétrica, ambiental, florestal etc. (FLORIANÓPOLIS, 2020).

Poderá também, ser nomeada comissão de fiscalização composta de (Florianópolis (2020, p. 10-11), “no mínimo 3 (três) membros, para acompanhamento da execução contratual, no caso de obras, serviços ou na aquisição de bens vultuosos ou que necessite de avaliação pormenorizada ou essencialmente técnica,” por meio da designação de “servidores com conhecimento na respectiva área fiscalizada, sendo um o fiscal de contrato e os demais seus membros auxiliares”.

Esta comissão poderá exercer “fiscalização compartilhada”, devendo o ato de designação prever a parcela do objeto contratual de competência de cada fiscal (FLORIANÓPOLIS, 2020).

De acordo com o § 3º do art. 117 da Lei n. 14.133/2021, “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.”

O art. 5º da Lei n. 14.133/2021 reforça a segregação de funções como um dos princípios a serem seguidos nas contratações públicas. Assim, é importante observar se o conjunto de atribuições exercido pelo agente público no mesmo processo de contratação fragilizam o fluxo de controle e permitem riscos de ocultação de erros e ocorrência de fraudes na contratação (§ 1º do art. 7º da Lei n. 14.133/2021)⁴.

O TCU decidiu que os fiscais devem ser designados considerando-se a sua formação acadêmica, a segregação entre as funções de gestão e fiscalização e o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, evitando a sobrecarga de trabalho do fiscal (Item 9.1.2 do Acórdão TCU n. 1.094/2013 - Plenário - Relator: José Jorge).

Segundo Minas Gerais (2022, p. 28), “Nos casos de atraso ou falta de indicação, de desligamento ou afastamento, extemporâneo e definitivo, do gestor ou fiscais e seus suplentes, até que seja providenciada a indicação, o exercício de suas atribuições caberá ao responsável pela indicação”, que em geral é o titular da pasta.

2.1.4 Competência da Fiscalização

As tarefas de fiscalização podem ser atribuídas a vários fiscais (local, administrativo, técnico etc.), devendo a administração pública atribuir quais as tarefas de cada um

⁴ A quantidade de fiscais, a distinção e o volume das atividades está disposto no § 3º do art. 40 da Instrução Normativa n. 05/2017: “As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.”

(CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021), informação que deve constar do ato de designação.

A Instrução Normativa n. 05/2017, art. 40, II, III, IV e V define fiscalização técnica, fiscalização administrativa, fiscalização setorial e fiscalização pelo público usuário.

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Nem todos os fiscais (local, administrativo, técnico etc.) precisam ser designados em todas as contratações, devendo ser analisada a necessidade conforme a complexidade do objeto, a estrutura do órgão requisitante, os locais onde ocorrerá a entrega dos produtos ou prestação do serviço, entre outros fatores. Porém, este Manual se aplica, no que couber, independentemente da quantidade e dos tipos de fiscais designados, conforme as competências atribuídas a cada tipo de fiscal, quando da portaria de nomeação. Ou seja, quando a fiscalização do contrato exigir competências específicas, estas devem estar previstas na própria portaria.

O fiscal do contrato é o principal representante da administração pública que, conforme Controladoria-Geral da União (CGU) (2021, p. 17) tem o “dever de acompanhar a execução contratual e comprovará sua atuação mediante seu plano de fiscalização e relatório final de avaliação da execução do contrato.”

O fiscal administrativo é, de acordo com a CGU (2021, p. 15), o “representante da Administração nomeado ou alocado em setor específico responsável por acompanhar e execução do contrato quanto aos aspectos administrativos.” Normalmente tais funções são desempenhadas, de acordo com a CGU (2021, p. 15), por um “setor específico da administração pública, que cuida dos aspectos burocráticos e administrativos de todos os contratos.”

O fiscal local é indicado por ser o representante da administração pública que está no local onde o contrato está sendo executado e irá apoiar o fiscal do contrato nos seus registros, de acordo com as tarefas a ele atribuídas no contrato (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021). A CGU (2021, p. 19), recomenda a sua indicação “quando a execução do objeto ocorrer concomitantemente em mais de um local, ou quando ela ocorrer em local que exija um deslocamento oneroso, de modo a representar custos acima dos benefícios obtidos com a atuação direta do fiscal do contrato.” A definição de quantos fiscais serão necessários é estabelecida no plano de fiscalização do contrato, que conterà as tarefas, prazos e formas de registros de responsabilidade de cada fiscal (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

O fiscal especializado tem tarefas específicas para subsidiar o fiscal de contrato com seus conhecimentos técnicos sobre o objeto do contrato, quando este necessite de assessoramento técnico para verificar os produtos entregues ou serviços executados (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

Conforme a CGU (2021, p. 21), o “fiscal contratado é a pessoa física ou jurídica contratada para subsidiar o fiscal do contrato nos casos em que a Administração Pública não dispõe de recursos humanos qualificados para auxiliar o fiscal em certas funções específicas.” Contudo, a responsabilidade da fiscalização continuará sob a responsabilidade do fiscal do contrato nomeado pela administração pública⁵ (Item 4 do Acórdão TCU n. 1.930/2006 - Plenário - Relator: Augusto Nardes).

As tarefas do fiscal contratado serão disciplinadas por um contrato de supervisão.

O instrumento jurídico celebrado quando da contratação do **fiscal contratado** será um contrato de supervisão, que disporá sobre as tarefas específicas, definidas de acordo com o objeto a ser fiscalizado e conterà cláusulas que disponha sobre os recursos, as formas de execução, os prazos e os produtos a serem entregues. Esses produtos serão incorporados aos trabalhos do **fiscal do contrato** e deverão estar compatíveis com o plano de fiscalização do contrato. Essa contratação poderá ocorrer por: a) provocação do **fiscal do contrato**, após ele comprovar que necessita de auxílio e diante da impossibilidade de nomear-se **fiscal especializado** ou **fiscal local**, conforme o caso; b) por decisão da Administração, mediante justificativas dela e conhecimento por parte do **fiscal do contrato**, que fará constar no plano de fiscalização do contrato as informações relativas à contratação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

Ressalta-se que a contratação do fiscal contratado também deverá que ser fiscalizada e não poderá ser exercida pelo mesmo fiscal do contrato a ser auxiliado (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021). Por exemplo, pode haver uma pessoa jurídica contratada, fiscalizada por outra pessoa jurídica contratada e supervisionada por um fiscal nomeado, mas

⁵ Inciso II §4º do art. 117 da Lei n. 14.133/2021.

deve haver outro fiscal nomeado para fiscalizar especificamente a outra pessoa jurídica.

2.1.5 Designação de Fiscal Substituto

No ato que designar o fiscal do contrato, é necessário que também seja indicado substituto, que irá atuar nos casos de afastamento ou impedimento do titular, para não haver prejuízos à fiscalização e a mesma não seja interrompida (FLORIANÓPOLIS, 2020).

2.1.6 Recusa da Designação do Fiscal de Contrato

A recusa de servidor designado para a função de fiscal de contrato – seja para ser o único fiscal, ou como fiscal local, especializado ou outros – só pode ocorrer nas hipóteses de impedimentos ou suspeições (FLORIANÓPOLIS, 2020)⁶.

Não poderão participar da execução de contrato, bem como subcontratar, pessoa física ou jurídica, que tenham vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com os dirigentes do órgão/entidade contratante ou com o agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou gestão do contrato, bem como os cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo a proibição estar expressa no edital de licitação (inciso IV do art. 14, parágrafo único do art. 48, § 3º do art. 122, da Lei n. 14.133/2021).

A Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, também prevê que estão impedidos de atuar em processos administrativos o cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau (art. 18, II) e nos casos que o servidor tenha amizade íntima ou inimizade com algum dos interessados ou com respectivos cônjuges, companheiros, parentes ou afins até terceiro grau, pode ser arguida a suspeição (art. 20).

Nesse sentido, decidiu o TCU - Relatório 5.7.7. “O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal.” Entretanto, o agente “tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações.” Além disso, “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 n. 468/2007-P)” (TCU – Acórdão n. 2.917/2010 – Plenário - Relator: Valmir Campelo).

⁶ O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso (art. 43 da Instrução Normativa n. 05/2017).

A autoridade competente julgará a conveniência da declaração de impedimento e, se necessário, fará a substituição. Porém, enquanto não for revogada a portaria de designação, o fiscal continuará exercendo a fiscalização como foi designado (FLORIANÓPOLIS, 2020), mas poderá recorrer à CGM, como instância recursal quanto aos riscos sobre os controles existentes.

2.1.7 Atribuições do Fiscal de Contrato

As tarefas de fiscalização podem ser atribuídas a vários fiscais, devendo a administração pública atribuir no ato de designação quais as tarefas de cada um. Quando não houver a indicação de responsável pela fiscalização local, administrativa e técnica, caberá ao servidor nomeado desempenhá-las, ficando elas sob sua responsabilidade (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

A contratação de terceiros para assistir ou subsidiar os trabalhos de fiscalização não exime o fiscal de sua responsabilidade, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado (inciso II do § 4º do art. 117 da Lei n. 14.133/2021).

2.1.7.1 Atribuições do Fiscal de Contrato⁷

- ✓ Tomar ciência de sua indicação e, se for o caso, comprovar situações de impedimentos para atuar como fiscal do contrato;
- ✓ Participar de reuniões, quando convocado;
- ✓ Elaborar o plano de fiscalização do contrato, em conformidade com o mapa de riscos relacionado à fiscalização do contrato;
- ✓ Avaliar a **conformidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues em relação aos critérios e condições estabelecidos no contrato e registrar as análises em lista de verificação (*checklist*) construída a partir do plano de fiscalização do contrato;
- ✓ Avaliar as especificações de **qualidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues, com auxílio de listas de verificações e questionários de avaliação construídos a partir do plano de fiscalização do contrato;
- ✓ Comunicar-se com o preposto da contratada ou com a contratada, para corrigir eventuais falhas na execução do objeto, em primeira instância;
- ✓ Acompanhar a correção e a readequação das faltas cometidas pela contratada

⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 17-18).

quanto ao objeto do contrato e comunicar, ao gestor do contrato, situações que exijam a emissão de notificações ao contratado;

- ✓ Solicitar ao gestor do contrato reunião com os responsáveis pela execução, quando necessário;

- ✓ Encaminhar os registros que comprovam a fiscalização realizada, incluindo o detalhamento do objeto avaliado, as análises realizadas, dados, imagens, vídeos e outras evidências documentais da atividade executada, bem como eventuais problemas encontrados, providências adotadas e problemas não corrigidos;

- ✓ Atestar as faturas/notas fiscais/medições/documentos, entre outros, em conjunto com outros fiscais ou gestor do contrato, ou com base nos atestos dos fiscais locais;

- ✓ Emitir o termo de recebimento provisório, que deverá consolidar os termos de recebimentos emitidos pelos fiscais locais, quando da entrega ou prestação descentralizada;

- ✓ Emitir o termo de recebimento definitivo, em conjunto com outros fiscais ou gestor do contrato, que deverá referenciar os recebimentos provisórios emitidos; e

- ✓ Elaborar relatório final da fiscalização do contrato em conjunto com outros fiscais ou gestor do contrato. Esse relatório consolidará os registros e relatórios parciais de todos os agentes envolvidos no acompanhamento da execução do contrato.

Além dessas atribuições, compete também ao fiscal do contrato⁸:

- ✓ Encaminhar ao gestor do contrato o relatório final da fiscalização do contrato e o termo de recebimento definitivo;

- ✓ Comunicar, imediatamente, ao gestor do contrato, as situações que exijam providências urgentes para corrigir problemas constatados durante a fiscalização do contrato;

- ✓ Comunicar ao gestor do contrato as falhas reiteradas ou não corrigidas pela contratada e sinalizar necessidade de notificação à contratada; e

- ✓ Conferir o cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas.

2.1.7.2 Atribuições do Fiscal Local, se houver⁹

- ✓ Tomar ciência da indicação e, se for o caso, comprovar situações de impedimentos para atuar como fiscal local do contrato;

⁸ Atribuições que, conforme CGU, eram do fiscal administrativo. Porém, considerando a estrutura da Prefeitura de Florianópolis, julgou-se pertinente distribuí-las entre o fiscal e gestor do contrato. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 16-17).

⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 19).

- ✓ Participar de reuniões, quando convocado;
- ✓ Validar ou promover alterações no plano de fiscalização do contrato relativas às tarefas e ao local sob sua responsabilidade;
- ✓ Avaliar a **conformidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues no local, em relação aos critérios e condições estabelecidos no contrato e registrar as análises em lista de verificação (*checklist*) construída a partir do plano de fiscalização do contrato;
- ✓ Avaliar as especificações de **qualidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues no local, com auxílio de listas de verificações e questionários de avaliação construídos a partir do plano de fiscalização do contrato;
- ✓ Comunicar, imediatamente, ao fiscal do contrato, com cópia ao gestor do contrato, as situações que exijam providências urgentes para corrigir problemas constatados durante a fiscalização do contrato;
- ✓ Solicitar ao fiscal do contrato reunião com os responsáveis pela execução, quando necessário; e
- ✓ Elaborar e encaminhar ao fiscal do contrato os registros que comprovam a fiscalização realizada e o local de execução, conforme plano de fiscalização do contrato, incluindo o detalhamento do objeto avaliado, as análises realizadas, dados, imagens, vídeos e outras evidências documentais da atividade executada, bem como eventuais problemas encontrados, providências adotadas e problemas não corrigidos.

2.1.7.3 Atribuições do Fiscal Contratado, se houver¹⁰

Além das obrigações específicas de cada objeto a ser fiscalizado, o instrumento celebrado para contratar o fiscal contratado estabelecerá as seguintes tarefas:

- ✓ Cumprir as obrigações específicas de cada objeto a ser fiscalizado;
- ✓ Participar de reuniões, quando convocado;
- ✓ Avaliar a **conformidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues, em relação aos critérios e condições estabelecidos no contrato, e registrar as análises em lista de verificação (*checklist*) construída a partir do plano de fiscalização do contrato;
- ✓ Avaliar as especificações de **qualidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues no local, com auxílio de listas de verificações e questionários de avaliação construídos a partir do plano de fiscalização do contrato;

¹⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 22).

- ✓ Comunicar, imediatamente, ao fiscal do contrato, com cópia ao gestor do contrato, as situações que exijam providências urgentes para corrigir problemas constatados durante a fiscalização do contrato; e

- ✓ Elaborar e encaminhar ao fiscal do contrato os registros técnicos que comprovam a fiscalização realizada, conforme plano de fiscalização do contrato, incluindo pareceres, certificados, documentos, o detalhamento do objeto avaliado, as análises realizadas, dados, imagens, vídeos e outras evidências documentais da atividade executada, bem como eventuais problemas encontrados, providências adotadas e problemas não corrigidos.

2.1.7.4 Atribuições do Fiscal Especializado, se houver¹¹

- ✓ Tomar ciência da indicação e, se for o caso, comprovar situações de impedimentos para atuar como fiscal especializado do contrato;

- ✓ Participar de reuniões, quando convocado;

- ✓ Validar ou promover alterações no plano de fiscalização do contrato relativas às tarefas e às atividades especializadas sob sua responsabilidade;

- ✓ Avaliar a **conformidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues em relação aos critérios e condições estabelecidos no contrato e registrar as análises em lista de verificação (*checklist*) construída a partir do plano de fiscalização do contrato;

- ✓ Avaliar as especificações de **qualidade** dos serviços realizados ou dos bens entregues, com auxílio de listas de verificações e questionários de avaliação construídos a partir do plano de fiscalização do contrato;

- ✓ Solicitar ao fiscal do contrato reunião com os responsáveis pela execução, quando necessário;

- ✓ Comunicar, imediatamente, ao fiscal do contrato, com cópia ao gestor do contrato, as situações que exijam providências urgentes para corrigir problemas constatados durante a fiscalização do contrato; e

- ✓ Elaborar e encaminhar ao fiscal do contrato os registros técnicos que comprovam a fiscalização realizada, conforme plano de fiscalização do contrato, incluindo pareceres, certificados, documentos, o detalhamento do objeto avaliado, as análises realizadas, dados, imagens, vídeos e outras evidências documentais da atividade executada, bem como eventuais problemas encontrados, providências adotadas e problemas não corrigidos.

¹¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 20).

2.1.8 Plano de Fiscalização

O plano de fiscalização é um documento que descreve o objeto do contrato, as obrigações contratuais e como o fiscal do contrato irá executar o seu trabalho de fiscalização. Deve identificar os riscos envolvidos, os impactos positivos e negativos e o resultado esperado para garantir a efetividade do contrato, ou seja, deve definir os aspectos que podem comprometer a adequada execução do contrato, realizando-se medidas no processo de fiscalização que garantam que o contrato seja cumprido de forma adequada (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

O plano de fiscalização deve, também, incluir procedimentos para mensurar a qualidade dos produtos entregues ou serviços prestados, de acordo o que foi previsto em todos os documentos referente à contratação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

O dever de o fiscal do contrato avaliar a qualidade do objeto contratado encontra-se expressamente nas jurisprudências do TCU, a exemplo do Acórdão TCU n. 265/2010 - Plenário - Relator: Raimundo Carreiro.

9.1.35. aperfeiçoe os mecanismos existentes tornando-os transparentes, seguros e rastreáveis de modo a permitir verificar quantidade e qualidade dos serviços prestados e somente pague os serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93; (Acórdão TCU n. 265/2010 – Plenário - Relator: Raimundo Carreiro; Data da Sessão: 24/02/2010). (grifos nossos)

O plano de fiscalização deve ser elaborado considerando-se as especificidades de cada contrato. A CGU¹² sugere 5 (cinco) passos para elaborar um plano de fiscalização:

I - Conhecer o contrato e as necessidades a serem atendidas

- a) Identificar o objeto e o tipo de contrato (número do processo, número do contrato, objeto do contrato, tipo do contrato, empresa (nome fantasia e razão social), responsável, contato (telefone e e-mail), valor global do contrato, valor mensal/parcela do contrato, prazo para pagamento à contratada, data de assinatura do contrato, data de vencimento do contrato quantidade de termos aditivos);
- b) Necessidade do objeto contratado;
- c) Produtos a serem entregues;
- d) Locais, prazos e forma de execução;
- e) Eventual possibilidade de subcontratação;

¹² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 31-42).

- f) Outras obrigações estipuladas pelo contrato;
- g) Beneficiários do contrato;
- h) Condições específicas que elegeram a empresa vencedora da licitação; e
- i) Atribuições do fiscal de contrato previstas em contrato.

II - Conhecer o histórico de problemas

- a) Histórico de problemas da empresa contratada; e
- b) Histórico de problemas do objeto do contrato.

III - Analisar riscos, causas ou dúvidas e indicar tratamento

- a) Analisar os riscos, suas causas ou consequências, ou apontar dúvidas relativas à execução do contrato mediante análise que compare objeto, atendimento à necessidade, informações identificadas e formas de verificar a execução; e
- b) Analisar as possibilidades de tratamento para minimizar ou eliminar os riscos ou dúvidas.

IV - Validar entendimento relativos aos riscos e às dúvidas

- a) Validar junto aos responsáveis pela gestão e pela execução do contrato as decisões e entendimentos; e
- b) Validar junto aos responsáveis pela gestão e pela execução do contrato ações para fiscalização.

V - Definir a fiscalização

- a) Relacionar os pontos e tarefas que merecem atenção para a fiscalização (considerar os riscos identificados, os tratamentos sugeridos e os dispositivos legais aplicáveis);
- b) Detalhar as tarefas e os controles de fiscalização;
- c) Identificar recursos financeiros e físicos necessários a fiscalização do contrato;
- d) Indicar integrantes da equipe de fiscais de contrato e as respectivas tarefas;
- e) Indicar como ocorrerá a divulgação das informações e dos contatos dos fiscais de contrato para fins de controle social e interação com beneficiários; e
- f) Elaborar cronograma de execução das ações de fiscalização.

No 1º passo - conhecer o contrato e as necessidades a serem atendidas, sugere-se que se conheça o contrato a ser fiscalizado com base nos documentos da contratação, bem como os possíveis entendimentos do fiscal de contrato sobre cada item (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

No 2º passo - conhecer o histórico de problemas, destaca-se a importância de registrar onde se buscou a informação, bem como as observações do fiscal de contrato sobre essas

consultas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

O 3º passo - analisar riscos, causas ou dúvidas e indicar tratamento, refere-se a identificação dos riscos, as causas e as consequências que podem impactar a execução do contrato e as sugestões de tratamento para minimizar ou evitar esses riscos, causas e consequências (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

No 4º passo - validar entendimento relativos aos riscos e às dúvidas, serão validados os entendimentos com os responsáveis pela celebração ou execução do contrato, com base em reuniões ou conversas, que deverão ser registradas em ata de reunião ou relatórios. O resumo dessas reuniões ou conversas serão registrados no plano de fiscalização, bem como as ações que serão feitas pelo fiscal de contrato em virtude das análises e decisões até o momento (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

O 5º passo - definir a fiscalização, é o plano de fiscalização. O fiscal do contrato irá definir as tarefas, os controles, os prazos, as formas e os instrumentos de fiscalização, além de indicar a equipe de fiscalização e as tarefas atribuídas a cada um deles, para o desenvolvimento do trabalho de fiscalização (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021).

O Anexo I apresenta um modelo para elaboração de um plano de fiscalização, baseado nos passos para elaborar um plano de fiscalização da CGU.

2.1.9 Procedimentos de Fiscalização

Após formalizado o contrato, o titular da pasta providenciará a designação do fiscal ou comissão de fiscalização do contrato para acompanhamento da execução contratual. O fiscal deverá ter acesso aos documentos de contratação (edital, termo de referência, projeto básico, projeto executivo (se houver) e demais documentos que julgar relevantes - exemplo: proposta de preços final, folders, croquis, amostras etc.)¹³. O edital de licitação deverá conter as regras referente à fiscalização e a gestão contratual (Lei n. 14/133/2021, art. 25) que estão diretamente ligadas às obrigações da contratada. Esses documentos poderão ser obtidos na Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias (FLORIANÓPOLIS, 2020).

Depois de designados, o fiscal e o gestor do contrato elaborarão o plano de fiscalização do contrato, que terá como referência o edital, o instrumento contratual e o termo de referência (veja item 2.1.8). No plano também serão analisados os riscos, suas causas ou

¹³ De acordo com o § 4º do art. 42 da Instrução Normativa n. 05/2017, os fiscais deverão receber cópias dos documentos da contratação, como: estudos preliminares, ato convocatório e anexos, contrato, proposta da contratada, garantia quando houver etc.

consequências e indicadas as possibilidades de tratamento para minimizá-los, eliminá-los ou aceitá-los, com as devidas justificativas. Após, o gerenciamento de riscos será validado com os responsáveis pela gestão e pela execução do contrato (MINAS GERAIS, 2022).

Durante a execução do contrato, em cada etapa, medição, entrega ou verificação realizada, o fiscal observará se o que está sendo executado corresponde à proposta do licitante vencedor e às cláusulas contratuais, verificando se o objeto da contratação atende integralmente ao que foi contratado (Item 17 do Acórdão TCU n. 446/2011 - Plenário - Relator: Ubiratan Aguiar).

Assim, para que seja viabilizada a correta fiscalização do contrato, é importante que esteja clara a forma de execução das prestações, os prazos para execução, a vigência do contrato, o local para execução das prestações, as quantidades e os critérios de qualidade contratados, entre outros aspectos (FLORIANÓPOLIS, 2020)¹⁴.

Para se comprovar a efetiva liquidação da despesa, o fiscal do contrato deve verificar os seguintes aspectos¹⁵:

- ✓ Conformidade dos serviços prestados ou dos materiais entregues com o previsto nas especificações técnicas do termo de referência;
- ✓ Cumprimento dos prazos pactuados;
- ✓ Alcance das metas pactuadas;
- ✓ Alcance dos resultados pactuados, em termos quantitativos e qualitativos, o que inclui verificar a satisfação dos usuários;
- ✓ Emprego de recursos humanos na quantidade e qualificação exigidas no termo de referência;
- ✓ Emprego de materiais e equipamentos em quantidade e qualidade pactuadas;
- ✓ Observância das rotinas de execução definidas nas especificações técnicas do termo de referência;
- ✓ Cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias; e
- ✓ Cumprimento das demais obrigações constantes do contrato.

De acordo com o art. 140 da Lei 14.133/2021, o objeto do contrato será recebido

¹⁴ Os incisos I, II, III, IV, V e VI do art. 47 da Instrução Normativa n. 05/2017 dispõem que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada nos seguintes aspectos, quando for o caso: resultados alcançados em relação ao contratado (verificação dos prazos de execução e qualidade demandada, quantidade e formação profissional exigida dos recursos humanos empregados, qualidade e quantidade dos materiais utilizados, adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida, cumprimento das obrigações contratuais e satisfação do público usuário).

¹⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 13).

provisoriamente e definitivamente nos seguintes casos:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

De acordo com Florianópolis (2020, p. 13), “receber provisoriamente significa estar a administração de posse do bem ou do resultado dos serviços para verificação de sua conformidade com o especificado em contrato, não acarretando, em princípio, sua aceitação total ou o ateste para fins de liquidação e de pagamento.”

Ainda, conforme Florianópolis (2020, p. 14), “no recebimento provisório, o fiscal ou comissão deverão observar se a quantidade, valor unitário e total dos produtos na nota fiscal estão de acordo com o informado no contrato e/ou empenho; se a nota fiscal tem validade e está preenchida corretamente.”

Os anexos II, III e IV apresentam um *checklist* de verificação para contratos de prestação de serviços com cessão de mão de obra, contrato de obra pública e contrato para compra de bens.

O § 1º do art. 140 da Lei 14.133/2021 prevê a possibilidade de o objeto ser rejeitado, no todo ou em parte, quando não corresponder ao contratado. Caso o bem ou serviço não atenda ao que foi contratado, ao termo de referência ou a proposta final, o objeto deve ser rejeitado, sendo emitido um termo de recusa com os motivos do não recebimento (FLORIANÓPOLIS, 2020).

É recomendado realizar o recebimento preliminar de forma transparente, preferencialmente, na presença do preposto, com o intuito de proporcionar o contraditório, podendo o local e a data do teste/avaliação ser publicado no Diário Oficial Eletrônico do Município. O preposto deve ter acesso aos documentos de análise e, se for o caso, poderá solicitar repetição de provas (FLORIANÓPOLIS, 2020).

De acordo com Florianópolis (2020, p. 14), “no exame devem ser registradas todas as ocorrências, identificadas na execução do contrato, principalmente, as providências a serem adotadas pela contratada”, conforme art. 117 da Lei n. 14.133/2021, que dispõe:

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.

O fiscal deverá registrar todos os fatos ocorridos na execução do contrato (§ 1º do art. 117 da Lei n. 14.133/2021) e as situações que não forem de sua competência, informará aos superiores, em tempo hábil, para que adote as providências cabíveis (§ 2º do art. 117 da Lei n. 14.133/2021) (FLORIANÓPOLIS, 2020). Para isso, deve utilizar um sistema informatizado, conforme regulamentado pela Prefeitura, ou um livro diário, como o diário de obra.

De acordo com o § 2º do art. 117 da Lei n. 14.133/2021, “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”¹⁶.

O registro dos fatos que ocorreram durante a execução contratual é procedimento obrigatório¹⁷ para embassar os procedimentos de liquidação e pagamento da despesa. A documentação referente ao processo de fiscalização do contrato (contrato, anexos, atas de reunião, relatórios, providências adotadas, relatórios emitidos pelo controle interno e controle externo, entre outros), bem como o registro de ocorrência da fiscalização, deve ser mantida em arquivo próprio, servindo de base para eventuais medidas administrativas que o contrato possa exigir (FLORIANÓPOLIS, 2020)¹⁸. Segundo Florianópolis (2020, p. 15), “o não registro das ocorrências pelo fiscal de contrato prejudica a aplicação de qualquer medida corretiva ou reparadora por parte da administração.”

O fiscal do contrato poderá solicitar verbalmente e diretamente à contratada as regularizações que sejam consideradas mais simplificadas, devendo fazer o registro da solicitação, bem como coletar a assinatura do preposto na anotação. Qualquer irregularidade verificada durante a execução do contrato deve ser comunicada, por escrito, ao gestor do

¹⁶ O § 2º do art. 46 da Instrução Normativa n. 05/2017 também trata o assunto ao dispor que quando houver decisões ou providências que não sejam de competência do fiscal, a situação deve ser encaminhada ao gestor do contrato que enviará ao superior para a adoção das medidas cabíveis.

¹⁷ O art. 46 da Instrução Normativa n. 05/2017 determina que as ocorrências verificadas durante a execução contratual devem ser registradas no período de vigência da prestação dos serviços, devendo os fiscais e gestores assegurarem o cumprimento das cláusulas contratuais.

¹⁸ Segundo § 1º do art. 46 da Instrução Normativa n. 05/2017, poderá ser organizado um processo de fiscalização com o registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto do contrato.

contrato, para que este solicite à contratada a devida correção (FLORIANÓPOLIS, 2020).

As solicitações devem ser encaminhadas ao preposto da contratada, evitando-se ordens direta aos empregados da contratada e multiplicidade de comunicações que podem gerar conflitos ou comandos desconexos (FLORIANÓPOLIS, 2020)¹⁹. O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato (art. 118 da Lei n. 14.133/2021).

De acordo com Florianópolis (2020, p. 15), “cabe ao fiscal solicitar ao preposto adequação/reparação dos defeitos, substituição da coisa ou repetição da prestação nos casos em que houver rejeição do objeto da contratação, após o devido exame [...], se for este o caso.”

Ao fiscal de obras públicas cabe acompanhar e fiscalizar a execução da obra de acordo com o que foi contratado e, mediante parecer técnico, levar à autoridade competente, as possíveis alterações, de acordo com a lei ou contrato, que poderão influenciar no valor ou qualidade da obra. O fiscal de obras públicas não pode modificar os termos do contrato e alterar ou autorizar alterações nos projetos, sob pena de atrair para si a responsabilidade pelos mesmos (FLORIANÓPOLIS, 2020).

O fiscal poderá estabelecer prazos à contratada para que regularize as ocorrências identificadas nas fiscalizações, com a ciência do gestor do contrato, quando ocorrerem execução diferente do que foi contratado. Caso a contratada não realize as adequações solicitadas, o fiscal deverá informar ao gestor do contrato para que este tome as medidas cabíveis, podendo, inclusive, realizar os encaminhamentos para a sanção da contratada (FLORIANÓPOLIS, 2020).

Após verificado que o objeto contratado atende os requisitos da contratação, inclusive, em termos qualitativos, o fiscal do contrato formalizará seu aceite ao gestor do contrato, que fará o encaminhamento ao servidor ou setor competente para que seja providenciada a liquidação da despesa (FLORIANÓPOLIS, 2020).

Conforme Florianópolis (2020, p. 15), “a comunicação do aceite ao gestor do contrato, viabiliza a emissão do termo de recebimento definitivo”, que consiste no “reconhecimento de que o objeto contratado foi executado conforme o especificado e que o fornecedor nada deve à

¹⁹ De acordo com os itens “a” e “b” do subitem 10.3 do Anexo VIII-B da Instrução Normativa n. 05/2017:

“a) Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.

b) Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.”

administração.”

Após o recebimento provisório, a administração promoverá as verificações necessárias que confirmem a adequação do objeto contratado (FLORIANÓPOLIS, 2020). De acordo com Florianópolis (2020, p. 15-16), “caso encontre defeito, a coisa ou o serviço serão rejeitados e devolvidos ao particular no estado em que se encontrarem. A especificação dos exames e testes dependerá da natureza do objeto da prestação.”

A Lei n. 14.133/2021 não menciona prazo para recebimento definitivo cabendo ao contrato ou regulamentação própria definir prazos e métodos para realização dos recebimentos provisório e definitivo (§ 3º do art. 140 da Lei n. 14.133/2021).

2.2 GESTÃO DE CONTRATOS

2.2.1 Aspectos Gerais

A gestão de contratos é um serviço administrativo que, além dos aspectos legais, deve observar a eficiência, eficácia e efetividade dos contratos administrativos. Eficiência refere-se à otimização dos recursos existentes; eficácia, o atendimento aos objetivos da administração; e, efetividade, a garantia que o resultado previsto seja alcançado (FLORIANÓPOLIS, 2020)²⁰.

2.2.2 Requisitos do Gestor de Contrato

O gestor de contratos deve ter o seguinte perfil²¹:

- ✓ Ser servidor público municipal, preferencialmente, efetivo ou empregado público;
- ✓ Ter conhecimento de todas as condições da contratação, em especial das disposições constantes dos instrumentos convocatórios, termo de referência e dos termos dispostos no contrato;
- ✓ Não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;
- ✓ Possuir boa reputação, ética e profissional;
- ✓ Não ter atuado como pregoeiro ou membro da comissão de licitação de origem do

²⁰ Sobre a atividade de gestão da execução de contratos, a Instrução Normativa n. 05/2017, art. 40, I, dispõe:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

²¹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 18).

contrato;

- ✓ Não ter relações comerciais, financeiras, trabalhistas ou civil com a contratada;
- ✓ Não possuir algum tipo de parentesco com os dirigentes da contratada; e
- ✓ Acompanhar a execução do objeto em todas as suas fases.

2.2.3 Designação do Gestor de Contrato

A indicação do gestor de contrato será feita pela unidade gestora de origem ou demais órgãos municipais, conforme o caso. Muitas vezes, a definição do responsável pelo contrato já é feita no termo de referência. O gestor de contrato será designado através de portaria ou no próprio contrato. Quando não houver designação do gestor de contratos, a atribuição será do titular da pasta de origem do contrato (FLORIANÓPOLIS, 2020).

2.2.4 Recusa da Designação do Gestor de Contrato

Da mesma forma que o fiscal do contrato, o gestor não pode eximir-se de exercer a função, exceto nos casos de impedimentos ou suspeição (FLORIANÓPOLIS, 2020).

Diferentemente da função de fiscalização, o gestor de contrato não necessita conhecimento técnico sobre o objeto do contrato, não sendo justificativa para a recusa da designação. Contudo, não há impedimentos para que o gestor solicite a substituição da sua designação por não se sentir preparado para exercer a função ou já possuir muitos contratos para gerir, o que poderia prejudicar o trabalho, cabendo à autoridade competente analisar a solicitação e tomar a decisão com cautela, pois poderá vir a responder por eventual culpa *in eligendo* e *in vigilando* (FLORIANÓPOLIS, 2020)²².

2.2.5 Atribuições do Gestor de Contrato

O gestor do contrato tem competência residual, ou seja, tudo o que não for de competência do fiscal de contrato é sua atribuição (FLORIANÓPOLIS, 2020).

O Manual de Fiscalização de Contratos, em sua primeira versão, atribui aos gestores de contratos as seguintes funções²³:

✓ Acompanhar o processo licitatório em todas as suas fases, até a assinatura do contrato, de seus termos aditivos e das publicações, conseqüentemente exercendo o

²² De acordo com o art. 43 da Instrução Normativa n. 05/2017, o servidor não pode recusar o encargo de fiscal ou gestor de contrato. Porém, se for o caso, deve expor ao seu superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir de cumprir adequadamente as suas atribuições.

²³ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 18-19).

acompanhamento da execução dos contratos;

- ✓ Controlar o prazo de vigência dos instrumentos contratuais, sobretudo os contratos de prestação de serviços de forma contínua, bem como providenciar solicitação junto ao setor competente para sua autorização, sendo formalizado e publicado;

- ✓ Verificar junto ao fiscal do contrato se os prazos de entrega, especificações e quantidades contratadas, bem como as prestações de serviços, encontram-se de acordo com o estabelecido no instrumento contratual;

- ✓ Comunicar a área competente, formalmente, irregularidades cometidas passíveis de penalidade, após os contatos prévios e gestões realizadas com a contratada;

- ✓ Acompanhar junto à unidade de programação orçamentária e financeira, as obrigações financeiras não liquidadas no exercício, visando à obtenção de reforço, cancelamento e/ou inscrição de saldos de empenho à conta de restos a pagar;

- ✓ Zelar pela fiel execução dos serviços, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais e acompanhar o cumprimento, pela contratada, do prazo de execução; e

- ✓ Encaminhar relatórios periódicos informando o andamento dos contratos vigentes, demonstrando todos os fatos ocorridos durante a execução contratual para que a autoridade competente tenha total ciência, possibilitando a tomada das providências cabíveis.

Além das funções acima, a CGU acrescenta as seguintes atribuições²⁴:

- ✓ Indicar ao gestor da instituição situações de impedimentos para atuar na gestão e fiscalização do contrato;

- ✓ Instruir o processo do contrato com toda a documentação relativa à execução e fiscalização do contrato;

- ✓ Manter os registros em sistemas e controles institucionais atualizados;

- ✓ Providenciar diretamente ou solicitar a publicação dos dados relacionados ao contrato, relatórios de fiscalização, a identificação e o contato do(s) fiscal(is) no Portal de Transparência da Prefeitura;

- ✓ Identificar situações de impedimento ou riscos não aceitáveis relativos ao preposto indicado pela contratada e solicitar nova indicação, se necessária;

- ✓ Formalizar o aceite do preposto da contratada, após a adequada indicação;

- ✓ Identificar situações de impedimento ou riscos não aceitáveis relativos aos agentes públicos indicados para atuar na fiscalização do contrato;

²⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 14-15).

- ✓ Homologar a indicação dos agentes envolvidos na fiscalização do contrato;
- ✓ Dar ciência formal aos agentes nomeados e disponibilizar os documentos relacionados ao contrato, as descrições das tarefas a serem desempenhadas e demais orientações necessárias à fiscalização;
- ✓ Aprovar, em conjunto com o chefe imediato do fiscal do contrato, o plano de fiscalização do contrato;
- ✓ Solicitar ao ordenador de despesa a emissão de “Ordem de Início da Execução do Contrato”;
- ✓ Convocar e conduzir, quando necessária, reunião com os agentes indicados para acompanhar a execução do contrato;
- ✓ Convocar e auxiliar a condução de reunião com os agentes responsáveis pela fiscalização do contrato, quando solicitada pelo fiscal do contrato;
- ✓ Elaborar os registros das reuniões (sugere-se gravar as reuniões e, adicionalmente, registrar as informações relevantes por escrito e de forma sucinta);
- ✓ Acompanhar as ações dos agentes designados para fiscalizar o contrato, orientá-los e providenciar os recursos necessários à adequada fiscalização;
- ✓ Receber documentos relativos ao contrato, respondê-los ou encaminhá-los para os demais agentes envolvidos no acompanhamento da execução do contrato;
- ✓ Encaminhar documentos ao ordenador de despesa para emissão de ordem bancária de pagamento;
- ✓ Gerenciar a vigência do contrato, de modo a detectar, em tempo hábil, necessidades de prorrogação ou nova contratação;
- ✓ Encaminhar documentação para formalizar os procedimentos para prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, aplicação de sanções e extinção dos contratos;
- ✓ Participação da elaboração e atualização dos mapas de riscos relacionados à gestão do contrato;
- ✓ Notificar o contratado nos casos de irregularidade, falhas graves ou falhas reiteradas detectadas na execução do contrato.

Além dessas atribuições, compete ainda ao gestor de contrato²⁵:

- ✓ Verificar se a contratada mantém as condições iniciais de habilitação;

²⁵ Atribuições que, conforme CGU, eram do fiscal administrativo. Porém, considerando a estrutura da Prefeitura de Florianópolis, julgou-se pertinente distribuí-las entre o fiscal e gestor do contrato. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 16-17).

- ✓ Consultar, periodicamente, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), de que trata o art. 22 e art. 23 da Lei n. 12.846/2013, e comunicar a CGM eventuais registros relativos à empresa contratada;
- ✓ Conferir o cumprimento dos deveres relacionados às informações de controle e prestação de contas pactuadas nos instrumentos contratuais.

2.2.6 Gestão de Contratos

A gestão de contratos trata do gerenciamento de todo o contrato, desde sua formalização até seu encerramento (FLORIANÓPOLIS, 2020). Compreende, de acordo com Florianópolis (2020, p. 17), a:

instrução do processo administrativo de contratação, formalização do instrumento contratual, prorrogação de prazos, publicação dos extratos, verificação da manutenção das condições de habilitação, adequação orçamentária, do reequilíbrio econômico-financeiro, de repactuações, do controle de vencimento e de possível prorrogação de prazo, revisão das cláusulas contratuais, o acompanhamento da qualidade, economia e minimização de riscos na execução contratual e quando necessário recomendação de abertura de processo para aplicação de sanções administrativas por inexecução ou descumprimento do contrato; entre outras providências.

É o responsável por verificar as necessidades e pendências que podem vir a ocorrer durante a execução contratual, devidamente justificadas, e encaminhar à autoridade competente (FLORIANÓPOLIS, 2020).

2.3 RESPONSABILIZAÇÃO

Conforme Florianópolis (2020, p. 20), o descumprimento dos deveres do fiscal do contrato pode “resultar em responsabilização pessoal, devendo, obrigatoriamente, cumprir a legislação e respeitando as normas regimentais aplicáveis e o teor do contrato.” Neste caso, aplica-se o regulamento disciplinar do Município de Florianópolis, com a Lei Complementar n. 063/2003, de 23 de setembro de 2003, e suas alterações posteriores.

Cabe a administração pública nomear pelo menos um agente responsável pela fiscalização de cada contrato e providenciar os recursos necessários à adequada fiscalização (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022). Se o fiscal não é formalizado, a responsabilidade sobre a execução contratual recai sobre a autoridade que deveria ter nomeado.

O fiscal nomeado deverá planejar sua atuação, fiscalizar o contrato, registrar as ações

realizadas e comunicar as situações de impedimentos e necessidades que possam trazer prejuízos ao seu trabalho. A omissão, tanto do administrador como do agente fiscalizado, é passível de responsabilização (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022).

Na esfera administrativa, a ausência ou deficiência na atuação fiscalizatória pode caracterizar ato de improbidade administrativa, cujo entendimento doutrinário é que a omissão da autoridade, quando possui ciência do ilícito e pode agir para corrigi-lo ou evitá-lo, constitui comportamento improprio, passível de ressarcimento integral do dano, porventura causado ao patrimônio público (art. 5º, art. 10 e art. 11 da Lei n. 8.429/1992):

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

[...] Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...] Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Poderá haver também responsabilização na esfera cível àquele que comete ato ilícito por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência e provoque dano a terceiro, ficando obrigado a repará-lo (art. 186 e art. 927 da Lei n. 10.406/2002):

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

[...] Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

As condutas tipificadas como crime estão definidas no Capítulo II-B - Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos, do Título XI - Dos Crimes Contra a Administração Pública, da Parte Especial, do Decreto-Lei n. 2.848/1940 (Código Penal), conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Dos Crimes Contra a Administração Pública.

Tipo Penal	Dispositivo do Código Penal	Descrição	Pena²⁶
Contratação direta ilegal	Art. 337-E	Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei.	Reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

²⁶ Art. 337-P. A pena de multa cominada aos crimes previstos neste Capítulo seguirá a metodologia de cálculo prevista neste Código e não poderá ser inferior a 2% (dois por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.

Frustração do caráter competitivo de licitação	Art. 337-F	Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório.	Reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
Patrocínio de contratação indevida	Art. 337-G	Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário.	Reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo	Art. 337-H	Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade.	Reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
Perturbação de processo licitatório	Art. 337-I	Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório.	Detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
Violação de sigilo em licitação	Art. 337-J	Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.	Detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.
Afastamento de licitante	Art. 337-K	Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo.	Reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.
	Parágrafo único	Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão de vantagem oferecida.	Reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.
Fraude em licitação ou contrato	Art. 337-L	Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; III - entrega de uma mercadoria por outra; IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato.	Reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
Contratação inidônea	Art. 337-M	Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo.	Reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa.

		§ 1º Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo.	Reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa.
		§ 2º Incide na mesma pena do caput deste artigo aquele que, declarado inidôneo, venha a participar de licitação.	Incide na mesma pena do caput deste artigo. (Reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa).
		na mesma pena do § 1º deste artigo, aquele que, declarado inidôneo, venha a contratar com a Administração Pública.	Mesma pena do § 1º deste artigo (Reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa).
Impedimento indevido	Art. 337-N	Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito.	Reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.
Omissão grave de dado ou de informação por projetista	Art. 337-O	Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse. § 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos.	Reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
		§ 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.	Aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo. (Reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa).

Fonte: Elaborado com base em Código Penal (1940).

3 ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E PARCERIAS

O art. 3º do Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023, define as atribuições da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias:

Art. 3º São atribuições da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias, dentre outros:

I - Elaborar e redigir os Termos de Contratos e Aditivos;

II - Centralizar as Licitações do Poder Executivo Municipal;

III - Elaborar previamente os editais de licitação e as minutas de contratos, quando autorizada a sua deflagração pelo Chefe do Poder Executivo ou por quem ele delegado;

IV - Administrar o cadastro central de materiais, fornecedores e prestadores de serviços;

V - Solicitar do órgão executor do Contrato informações a respeito da sua fiel execução;

VI - Manter arquivo com cópia de todos os Contratos firmados pela Administração Pública Municipal;

VII - Proceder ou exigir a publicação dos Contratos e respectivos aditivos, no prazo legal;

VIII - Desenvolver atividades relativas à normatização, orientação e formulação de políticas do sistema de licitações e contratos para materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia, envolvendo:

a) licitações de materiais e serviços;

b) contratos de materiais e serviços;

c) licitações de obras e serviços de engenharia;

d) contratos de obras e serviços de engenharia.

XI - Estudar, pesquisar, planejar, implantar e acompanhar adoção de técnicas de trabalho de modernização e aperfeiçoamento, objetivando o aprimoramento contínuo, permanente e articulado das ações e das atividades sistêmicas de licitações e contratos;

X - Articular-se com os integrantes dos demais Órgãos do Município promovendo, periodicamente, visitas in-loco, reuniões de trabalho, encontros ou eventos visando manter a unificação e padronização da atuação sistêmica;

XI - Diagnosticar necessidades e propor melhorias e inovações no Sistema de Licitações e Contratos para materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia, mediante monitoramento contínuo dos dados e informações do sistema operacional;

XII - Administrar com eficácia e eficiência os recursos, prezando pelos princípios da legalidade e economicidade, a fim de otimizá-los e garantir novas ações e projetos na área do sistema de licitações de materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia;

XIII - Normatizar, supervisionar, controlar e orientar a execução de licitações e contratos de materiais, serviços, locações de equipamentos, locação de mão-de-obra, seguros, obras e serviços de engenharia;

XIV - Desenvolver, estabelecer e implementar procedimentos para controle e acompanhamento dos contratos de materiais e serviços e obras e serviços de engenharia, estabelecendo fluxos, indicadores e mecanismos de consolidação dos dados e das informações;

XV - Controlar os índices de reajuste dos contratos assegurando a racionalização, a qualidade dos serviços prestados e a aplicação da legislação pertinente;

XVI - Expedir as portarias de designação de membros das comissões permanentes e especiais de licitação;

XVII - Gerenciar ações e atividades, zelando pela manutenção e atualização dos dados e informações do Cadastro de Fornecedores do Município, sistema operacional e para o sistema de pregão eletrônico;

XVIII - Realizar reuniões, cursos, treinamentos, fóruns, palestras e debates,

pertinentes às atividades do sistema de licitações e contratos;

XIX - Proceder junto aos demais órgãos, inspeção e controle técnico visando ao cumprimento das finalidades e normas do sistema de licitações e contratos;

XX - Assegurar a eficácia, a eficiência, e a efetividade das ações de avaliação, fiscalização, e controle do sistema de licitações e contratos quanto aos objetivos, técnicas, organização, recursos e procedimentos;

XXI - Revisar, elaborar, coordenar, consolidar e pronunciar-se sobre a legislação de materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia, propondo minutas de projetos de lei, de regulamentos e normas;

Sempre que julgar conveniente e oportuno, pode ainda a Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias redefinir a modalidade de licitação previamente requerida²⁷.

A Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias confeccionará e publicará os termos de inexigibilidade e dispensa de licitação, bem como seus respectivos contratos, todos os acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados e seus aditivos, ficando a secretaria ou órgão solicitante como responsável legal por esta espécie de contratação²⁸. Ao final do processo de contratação, cabe à Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias publicar toda a documentação no Portal de Transparência de Florianópolis.

Quando da elaboração de contratos e aditivos, a Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias, deve observar²⁹:

Art. 17 [...]

I - Quando da elaboração dos Termos de Contratos celebrados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, bem como seus respectivos aditivos:

a) Analisar e instruir as solicitações de alterações contratuais decorrentes de pedidos de reajustes e repactuações;

b) Analisar e instruir os processos que tratam de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes na Prefeitura Municipal de Florianópolis;

c) Analisar pedidos de ampliação ou redução de quantitativos contratados;

d) Analisar e instruir processos que tratam de prorrogações contratuais.

II - Prestar apoio e orientação às Secretarias Municipais e aos seus servidores na execução dos contratos, nos termos da legislação vigente;

III - Efetuar os registros e controlar a numeração sequencial dos contratos e dos seus aditivos;

IV - Publicar os extratos de contratos e de aditivos nos prazos previstos em lei, no Diário Oficial Eletrônico do Município, observando-se o disposto no Decreto n. 18.151, de 2017 e no art. 15 deste Decreto;

V - Organizar e manter o controle do arquivo dos processos contratuais, em conformidade com Protocolo e Arquivo da SMLCP;

VI - Registrar as informações dos contratos da Prefeitura Municipal de Florianópolis no Sistema ERP vigente;

VII - Efetuar apostilamento (anotação ou registro administrativo) ou juntada de documentos ao termo de contrato ou aos demais documentos.

Para elaboração de termos aditivos de prazo, é imprescindível que se encaminhe à

²⁷ Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023, art. 4º.

²⁸ Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023, art. 5º.

²⁹ Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023, art. 17.

Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias os seguintes documentos³⁰:

- ✓ Solicitação de análise e deliberação do Comitê Gestor de Governo;
- ✓ Justificativa expressa da autoridade superior (secretário/superintendente) acerca da necessidade da prorrogação de prazo, devendo ser apresentada de forma instruída e fundamentada;
- ✓ Cópia do contrato;
- ✓ Cópia dos termos aditivos anteriores, se houver;
- ✓ Parecer jurídico conclusivo, emitido por assessor jurídico da pasta;
- ✓ Justificativa da empresa para a prorrogação, nos casos de obras ou contratos com prazo de execução determinado, e anuência da empresa em prorrogar o prazo nos casos de serviços de natureza contínua;
- ✓ Bloqueio de dotação orçamentária ou comprovação de reserva orçamentária prévia se houver impacto financeiro; e
- ✓ Certidões atuais de regularidade fiscal, FGTS e trabalhista da empresa.

Para elaboração de termos aditivos de valor, os documentos a serem encaminhados à Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias são³¹:

- ✓ Solicitação de análise e deliberação do comitê Gestor de Governo;
- ✓ Justificativa expressa da autoridade superior (Secretário/Superintendente/Presidente) acerca da necessidade do termo aditivo, devendo ser apresentada de forma instruída e fundamentada;
- ✓ Cópia do contrato;
- ✓ Cópia dos termos aditivos anteriores, se houver;
- ✓ Parecer jurídico conclusivo, emitido por assessor jurídico da pasta;
- ✓ Justificativa pormenorizada da empresa sobre a alteração, com planilha descritiva dos quantitativos de readequação e cronograma físico/financeiro;
- ✓ Parecer técnico do fiscal do contrato a cerca da necessidade da alteração contratual;
- ✓ Parecer técnico da área contábil informando se os valores pretendidos estão corretos;
- ✓ Bloqueio de dotação orçamentária ou comprovação de reserva orçamentária prévia;
- ✓ Certidões de regularidade fiscal, FGTS e trabalhista; e
- ✓ Em casos de reajuste de contratos de prestação de serviços, anexar cópia da

³⁰ Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023, art. 18, I.

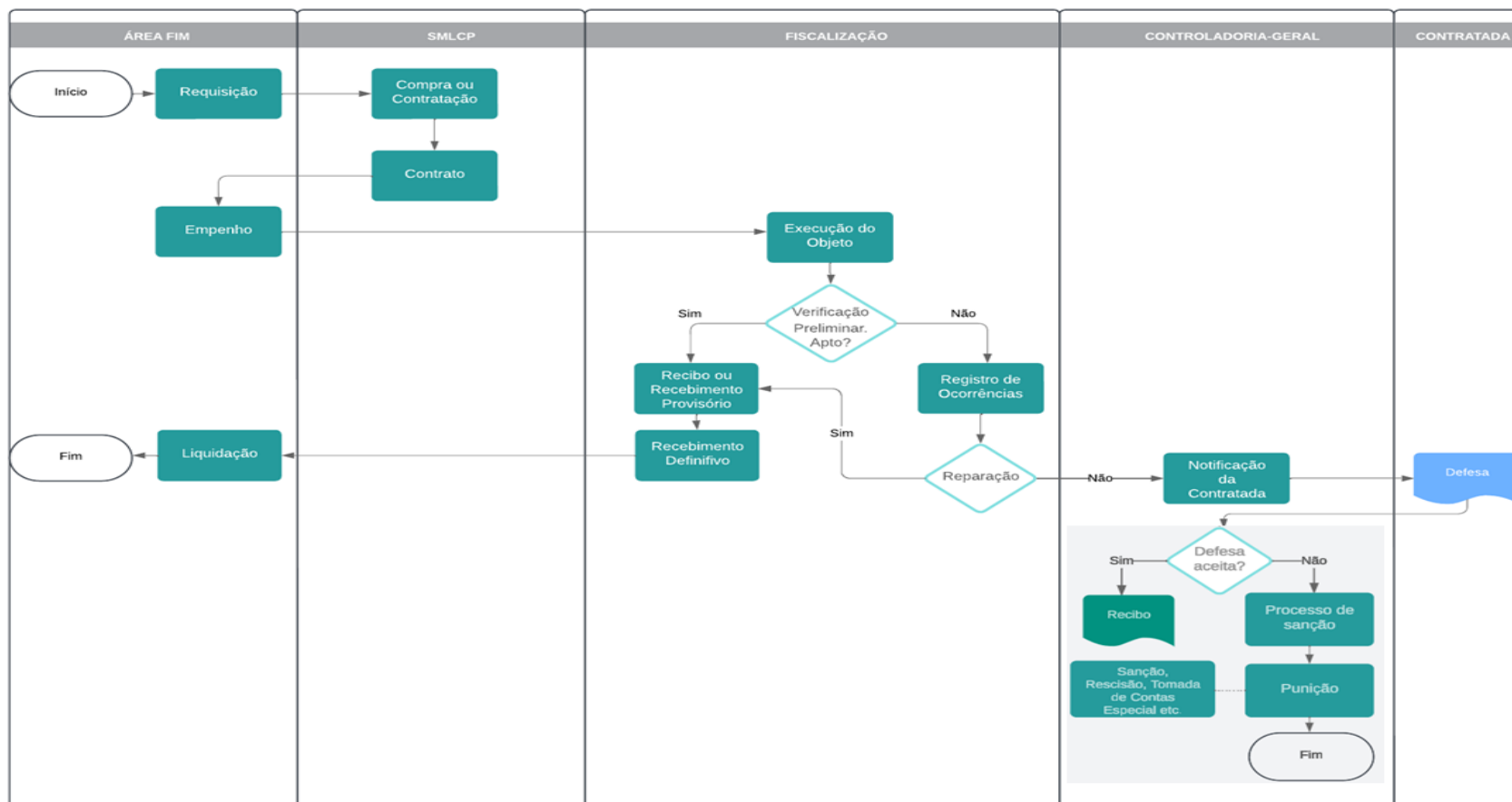
³¹ Decreto n. 18.430/2018, alterado pelo Decreto n. 24.597/2023, art. 18, I.

Convenção Coletiva de Trabalho, devidamente registrada na Delegacia Regional do Trabalho, ou do Dissídio Coletivo.

4 FLUXOGRAMA DAS ETAPAS DA CONTRATAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS

A Figura 1 apresenta o fluxograma das etapas da contratação, fiscalização e gestão de contratos.

Figura 1 - Fluxograma das Etapas da Contratação, Fiscalização e Gestão de Contratos.



Fonte: Adaptado de Florianópolis (2020; p. 9).

5 LEGISLAÇÃO

Abaixo algumas legislações que devem ser observadas na execução dos contratos administrativos, bem como outras legislações no âmbito do Município de Florianópolis:

✓ **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

✓ **Lei Complementar CMF n. 63, de 23 de setembro de 2003:** Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Florianópolis.

✓ **Lei n. 14.133, de 01º de abril de 2021:** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

✓ **Decreto n. 18.430, de 12 de março de 2018:** Normatiza o procedimento de solicitação para abertura de processos licitatórios e procedimentos para formalização de termos de contrato e aditivos no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

✓ **Decreto n. 20.137, de 04 de abril de 2019:** Estabelece normas regulamentares sobre o procedimento administrativo de apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados; a aplicação de sanções; institui o cadastro de fornecedores/prestadores de serviços impedidos de licitar e contratar com a administração pública municipal e delega poderes à Secretaria Municipal de Transparência, Auditora e Controle.

✓ **Decreto n. 24.597, de 02 de janeiro de 2023:** Altera o Decreto n. 18.430 de 2018, que normatiza o procedimento de solicitação para abertura de processos licitatórios e procedimentos para formalização de termos de contrato e aditivos no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

6 ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE COMPETENTE NAS CONTRATAÇÕES³³

Constitui atribuição da autoridade competente nos processos de contratação:

- ✓ Autorizar a abertura de procedimentos licitatórios em quaisquer modalidades ou de contratação direta;
- ✓ Homologar, revogar e anular os procedimentos licitatórios;
- ✓ Assinar e firmar as atas de registro de preços, os termos de contrato, bem como os termos de aditamento, prorrogação e rescisão contratual deles eventualmente decorrentes;
- ✓ Designar os gestores e fiscais dos contratos, bem como os suplentes, de suas respectivas secretarias e, quando necessário, designar os fiscais local e especializado. Quando não houver tal designação, ficará o secretário ou titular da pasta incumbido dessas atribuições;
- ✓ Firmar as ordens de fornecimento, serviços ou obras;
- ✓ Autorizar as despesas, nos processos gerenciados pela sua pasta, após liquidadas, decorrentes de licitações, contratos, atas de registros de preços, parcerias e demais ajustes;
- ✓ Acompanhar toda a gestão do processo de execução contratual, com base em relatórios periódicos encaminhados pelos fiscais dos contratos e gestores;
- ✓ Supervisionar o envio periódico e a publicação dos relatórios dos fiscais e gestores no portal de transparência, conforme rotina da pasta, segundo orientações da CGM;
- ✓ Autorizar a devolução de garantia de adimplemento contratual;
- ✓ Notificar a empresa ou entidade contratada nos casos de identificação de desconformidades ou inexecuções contratuais, após reiteradas pelo gestor ou fiscal do contrato e não corrigidas nos prazos estabelecidos;
- ✓ Notificar sobre a retenção e/ou glosa de valores, nos casos de descumprimento das obrigações contratuais não corrigidas nos prazos estabelecidos;
- ✓ Providenciar o desconto de valores glosados, seja dos pagamentos vindouros ou da garantia, após notificação e defesa;
- ✓ Encaminhar o processo para a CGM, após esgotadas as tentativas de negociação e correção ou rescindido o contrato, para abertura do devido Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade de Fornecedor (PAARF), nos termos do Decreto Municipal n. 25.876, de 20 de dezembro de 2023, para eventual aplicação de sanção e multa, sem prejuízo do ressarcimento de valores pagos a maior e não compensados, se houver.

³³ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p.19).

7 NÃO CONFORMIDADES MAIS COMUNS ENCONTRADAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS³⁴

Elencamos no quadro a seguir, algumas das não conformidades mais frequentes nos processos de gestão e fiscalização de contratos, cuja ocorrência deve ser prevenida para uma correta execução contratual, com a identificação dos principais riscos envolvidos nestes processos e a proposição de ações de controle para mitigação dos riscos eventualmente identificados.

Quadro 3 - Principais Riscos na Aquisição/Contratação e Medidas para Mitigação dos Riscos.

Item de Avaliação	Risco	Medidas para Mitigação
1. Contrato	1.1 Ausência de manifestação sobre a prorrogação do contrato antes de seu término.	a) Implantar controles e alertas de prazos com antecedência razoável, para evitar o término do contrato, quando ainda era oportuna a sua prorrogação; b) Estabelecer rotina, por exemplo, no dia primeiro de cada mês, para verificação dos contratos a vencer nos próximos 60 (sessenta) dias; c) Iniciar o processo de prorrogação contratual 60 (sessenta) dias antes do seu vencimento.
2. Parecer Jurídico	2.1 Ausência de parecer jurídico para os termos contratuais e aditivos (§ 4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021).	a) Criar um <i>checklist</i> com a documentação necessária em cada fase do contrato, incluindo uma lista de verificação para contratos novos e outra para aditivos, contendo, dentre outros itens, a necessidade de parecer jurídico assinado e prévio à assinatura do contrato ou aditivo.
3. Registros da Fiscalização	3.1 Ausência de registro, pelo fiscal do contrato em arquivos próprios, dos eventos ocorridos durante a execução contratual.	a) Estabelecer rotinas de registro diário de todos os acontecimentos ocorridos durante a execução do contrato, em um livro de ocorrências ou sistema informatizado, incluindo também fotos, vídeos, relatórios e outras evidências documentais que permitam comprovar sua efetiva atuação.
4. Rotinas do Contrato	4.1 Encaminhamento de questões tardiamente ao setor/secretaria competente, com vistas a solucionar problemas detectados.	a) Criar fluxo de encaminhamento das questões/ocorrências do contrato ao setor/secretaria competente, tão logo sejam recebidas, estabelecendo prazo para resposta e solução.

³⁴ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 20-21).

5. Medições	5.1 Divergências entre as especificações conferidas ou medições atestadas, e os valores efetivamente empenhados e/ou pagos.	a) Estabelecer rotina de conferência, por servidor designado (por exemplo, gestor do contrato), da verificação ou medição realizada pelo fiscal em seu relatório, em confronto com o empenho realizado e/ou os valores pagos.
6. Nota Fiscal/Fatura	<p>6.1 Nota Fiscal/Fatura com campos obrigatórios incompletos.</p> <p>6.2 Valores unitários ou totais da Nota Fiscal/Fatura incompatíveis com a proposta contratada.</p> <p>6.3 Ausência da data de emissão da Nota Fiscal/Fatura, ou data de emissão fora do período de competência avaliado para pagamento.</p> <p>6.4 Produtos descritos de modo genérico na Nota Fiscal/Fatura, sem especificação de marca, peso, unidade, quantidade ou qualidade.</p> <p>6.5 Quantidades ou especificações de marca, peso, unidade ou qualidade, na Nota Fiscal/Fatura, incompatível com a proposta da Contratada.</p> <p>6.6 Pressão ou pressa para realização de pagamentos, por parte da empresa ou de chefias, com medição ou recebimento, pela Prefeitura, sem uma adequada conferência, ocasionando os demais riscos acima;</p> <p>6.7 Apresentação de NF/Fatura falsa ou adulterada, seja em especificações, quantitativos, valores ou outros campos;</p>	<p>a) Estabelecer fluxograma/rotina de preparação para pagamento das parcelas contratuais;</p> <p>b) Estabelecer rotina de conferência, por servidor designado, da íntegra da Nota Fiscal/Fatura, bem como da documentação recebida, antes do pagamento;</p> <p>c) Incluir na rotina de conferência, a verificação da autenticidade dos documentos fiscais recebidos, por meio de conferência digital, especialmente no caso de NF-e.</p>
7. Tributos	7.1 Perda de prazo em relação aos pagamentos dos tributos.	a) Implantar calendário de obrigações fiscais e previdenciárias, incluindo alertas de vencimento com antecedência razoável.
8. Certidões Fiscais e/ou Guias de Comprovação de Recolhimento de Impostos	8.1 Ausência das certidões negativas e/ou guias de comprovação de recolhimento dos encargos previdenciários e fiscais, que devem ser anexadas às notas fiscais.	<p>a) Conferência, por servidor designado, das certidões negativas e/ou guias de comprovação de recolhimento dos encargos previdenciários e fiscais, conforme previsto no contrato;</p> <p>b) Criar um <i>checklist</i> com a documentação necessária para o encaminhamento para pagamento, que deve ser assinado pelo responsável pela verificação, como forma de delimitar sua responsabilidade.</p>

9. Aceite/Termo de Recebimento Provisório/Termo de Recebimento Definitivo	9.1 Ausência de assinatura nos Termos de Aceite ou Recebimento Provisório e/ou Definitivo. 9.2 Ausência de identificação/carimbo de quem assina o Termo de Aceite ou Recebimento Provisório e/ou Definitivo.	a) Estabelecer rotina de conferência, por servidor designado, da efetiva materialização do Aceite, Termo de Recebimento Provisório e/ou Termo de Recebimento Definitivo, seja por meio de carimbo, assinatura e identificação em documento físico, ou or meios digitais.
10. Remessa da documentação ao Tribunal de Contas do Estado	10.1 Perda de prazo em relação à remessa dos documentos necessários ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).	a) Estabelecer rotina de verificação, por exemplo, no dia primeiro de cada mês, das obrigações contratuais e dos envios ao TCE/SC.

Fonte: Elaborado com base em Santa Catarina (2021, p. 11-18).

Sugere-se, ainda, a leitura do material complementar abaixo, que trata dos temas abordados neste Manual, com o objetivo de intensificar a prevenção de eventuais falhas que possam ocorrer durante as execuções contratuais.

✓ **GUIA DE PROCEDIMENTOS E IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS RISCOS EM AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES DIRETAS DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO DA COVID-19**

CGE - Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina

Disponível em: <https://www.cge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Guia-de-Procedurementos-e-Contratacoes-COVID-19.pdf>

✓ **PRINCIPAIS FALHAS E IRREGULARIDADES NOS CONVÊNIOS APONTADAS PELO TCU E CGU**

OrzilNews

Disponível em: <https://orzilnews.com.br/noticia/principais-falhas-e-irregularidades-nos-convenios-apontadas-pelo-tcu-e-cgu-5>

✓ **ANÁLISE E PROPOSTA DE MELHORIA NOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NA SEINFRA**

OLIVEIRA, Tyssia Régia Rayol Cavalcante de; OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José de; LIMA, Orlem Pinheiro de; ROBERTO, José Carlos Alves; MADURO, Márcia Ribeiro; ARAÚJO, Paulo César Diniz de; CUNHA, Edileuza Lobato da; NUNES, Keyla Cirqueira Cardoso; ROBERTO, Ana Paula Alves

Disponível em: <https://revistaft.com.br/analise-e-proposta-de-melhoria-nos-processos-de-fiscalizacao-de-obras-publicas-na-seinfra>

✓ **MANUAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS PARTE I: PROCESSO DE TRABALHO E GESTÃO PARADIGMA**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf

✓ **MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/compras-publicas/contratos/9027-manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-administrativos/file>

✓ **MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

Disponível em:

https://ww2.trt2.jus.br/fileadmin/licitacoes/manuais/Manual_Gestao_Fiscalizacao.pdf

GLOSSÁRIO

Adimplemento contratual: É o cumprimento de todas as obrigações ajustadas pelas partes, conforme previsto no contrato³⁵.

Aditamento contratual: São as alterações contratuais necessárias àquelas originalmente previstas no contrato, com o objetivo de melhor adequar às finalidades de interesse público, como acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações de prazo, entre outras³⁶.

Apostila: São registros que não caracterizam alteração contratual. De acordo com o art. 136 da Lei n. 14.133/2021 podem ser realizados por simples apostila: - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato; II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato; III - alterações na razão ou na denominação social do contratado; IV - empenho de dotações orçamentárias³⁷.

Ateste: Aceitação formal da entrega de bens e/ou serviços realizada pelo fiscal do contrato, atestando a conformidade do bem e/ou serviço em uma triangulação: o que foi recebido e conferido, conforme a Nota Fiscal/Fatura e as especificações do Termo de Referência e do Contrato³⁸.

Compra: Aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento³⁹.

³⁵ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 6).

³⁶ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 8); MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p. 11).

³⁷ MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p. 11).

³⁸ MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p.12).

³⁹ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, X.

Compra direta: É a aquisição de bens e/ou serviços compreendidas nos casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação⁴⁰.

Concessão de serviço público: É delegação da prestação de serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado⁴¹.

Contrato administrativo: São os ajustes firmados pela administração, independentemente da sua denominação, nos quais há um acordo de vontades formando-se um vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas. Os contratos administrativos podem ser realizados por meio de diversos instrumentos como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço⁴².

Contrato de obra pública: É todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, que tem por objetivo a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada pelos órgãos e entidades da administração pública, pelos próprios meios (execução direta) ou quando contratam com terceiros (execução indireta)⁴³.

Contrato de serviço: É todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares que tem por objeto a atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração⁴⁴.

Despesa pública: É o conjunto de dispêndios realizados no orçamento para atendimento das finalidades do Município, a fim de saldar gastos na lei do orçamento ou em lei especial, visando a realização e o funcionamento dos serviços públicos. A despesa pública compõe-se dos seguintes estágios: empenho, liquidação e pagamento⁴⁵.

Empenho: O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o

⁴⁰ Lei n. 14.133/2021, Capítulo VIII.

⁴¹ Lei n. 8.987/1995, art. 2º, II.

⁴² Lei n. 14.133/2021, art. 95.

⁴³ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 5).

⁴⁴ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XI.

⁴⁵ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 7).

Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição⁴⁶. Empenhar significa reservar recursos orçamentários suficientes para o posterior pagamento da despesa que se pretende contratar. É proibida a realização de despesa sem o prévio empenho⁴⁷. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria⁴⁸.

Estudos técnicos preliminares: Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação⁴⁹.

Extinção do contrato: Os motivos para extinção do contrato estão definidos no art. 137 da Lei n. 14.133/2021⁵⁰.

Fiscal de contrato: É o servidor público ou comissão de fiscalização designados, por meio de portaria de designação, para acompanhamento da execução contratual⁵¹.

Fiscalização do contrato: É o acompanhamento da execução do contrato. Tem por objetivo garantir a fiel execução do objeto nos termos das cláusulas contratuais, verificar a qualidade e quantidade dos bens entregues e/ou serviços prestados e evitar que seja efetuado pagamentos pela administração pública sem o devido cumprimento das obrigações contratuais⁵².

Gestão de contratos: É a atividade de controle e inspeção sistemática do objeto contratado pela administração pública, com o objetivo de examinar ou verificar se sua execução obedece às especificações, ao projeto, aos prazos e demais obrigações previstas no contrato. Abrange desde o planejamento da contratação até o seu encerramento⁵³.

Gestão de riscos: É o processo de avaliação das oportunidade e ameaças, atuando de modo

⁴⁶ Lei n. 4.320/1964, art. 58.

⁴⁷ Lei n. 4.320/1964, art. 60.

⁴⁸ Lei n. 4.320/1964, art. 61.

⁴⁹ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XX.

⁵⁰ Lei n. 14.133/2021, art. 137.

⁵¹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 6).

⁵² FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 9).

⁵³ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos. Florianópolis**, outubro, 2020 (p. 16).

diligente e prevendo possíveis eventos que podem prejudicar ou facilitar o alcance dos objetivos pretendidos⁵⁴.

Gestor do contrato: É aquele que coordena toda a execução do contrato, inclusive, o monitoramento e orientação do fiscal. Pode ser desempenhado pelo ordenador da despesa, servidor, comissão ou setor⁵⁵.

Glosa: É o eventual cancelamento, parcial ou total, de valores apresentados para pagamento, por não estarem em conformidade com o contrato⁵⁶. Os valores glosados podem ser ressarcidos ou objeto de desconto em pagamentos posteriores ou da garantia contratual.

Licitação: É um procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse⁵⁷.

Licitante: Pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins da Lei n. 14.133/2021, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da administração, oferece proposta⁵⁸.

Liquidação: É a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito⁵⁹. É o segundo estágio da despesa e envolve todos os atos de verificação e conferência, desde a entrada do material ou da prestação de serviços, até o ateste e reconhecimento da despesa, baseado em títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, inclusive, a verificação da regularidade fiscal do fornecedor⁶⁰, cuja finalidade é apurar o que, quanto e a quem pagar. A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terá por base: o contrato, ajuste ou acordo, a

⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Gestão de Riscos do Conselho Nacional de Justiça**. 3 ed. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Novo-Manual-de-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em 31 ago. 2023 (p. 13).

⁵⁵ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 40).

⁵⁶ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 7).

⁵⁷ Decreto n. 18.430/2018, art. 1º.

⁵⁸ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, IX.

⁵⁹ Lei n. 4.320/1964, art. 63.

⁶⁰ MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p. 14).

nota de empenho e os comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço, emitida pelo fiscal do contrato para que seja autorizado ou não o pagamento. Em posse destes documentos, o gestor do contrato encaminha para o servidor competente ou setor responsável realizar a liquidação⁶¹.

Nota de empenho: É o documento que materializa o empenho⁶², que indica o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução do saldo da dotação própria⁶³. A nota de empenho pode substituir o contrato nas hipóteses elencadas no art. 95 da Lei n. 14.133/2021.

Obra: Toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel⁶⁴.

Ordenador de despesa: É a autoridade com atribuição para ordenar a execução de despesas orçamentárias, normalmente o Secretário Municipal ou quem ele designar⁶⁵, cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio⁶⁶.

Pagamento: É o último estágio da despesa pública. Ocorre com a entrega do numerário ao fornecedor/credor, com a extinção da obrigação⁶⁷. Segundo Acórdão TCU n. 265/2010 - Plenário - Relator: Raimundo Carreiro, os serviços prestados só podem ser pagos em sua totalidade mediante evidência documental de sua realização, de acordo com a qualidade prevista no edital de licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato⁶⁸.

Parecer jurídico: É o parecer dado pela assessoria jurídica em relação à legalidade, ao final

⁶¹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 7).

⁶² FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 7).

⁶³ Lei n. 4.320/1964, art. 61.

⁶⁴ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XII.

⁶⁵ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 6-7).

⁶⁶ Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, 2022. MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p. 14).

⁶⁷ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 7).

⁶⁸ Tribunal de Contas da União, Acórdão 265/2010, Item 9.1.35.

da fase preparatória do processo licitatório⁶⁹.

Preposto da contratada: É um representante formalmente indicado pela contratada e aceito pela administração pública, antes do início da prestação dos serviços, que deverá acompanhar a execução da obra ou da prestação do serviço. O instrumento de designação do preposto da contratada deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto. Atuará como principal interlocutor da contratada junto à administração pública, evitando a subordinação direta entre trabalhadores terceirizados e gestores do ente público contratante⁷⁰.

Projeto básico: É o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os elementos do inciso XXV do art. 6º da Lei n. 14.133/2021⁷¹.

Projeto executivo: É o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes⁷².

Reajustamento: É a forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais⁷³.

Recebimento definitivo: É o recebimento das compras, obras e serviços, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o

⁶⁹ Lei n. 14.133/2021, art. 53.

⁷⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021 (p. 12); Instrução Normativa n. 05/2017, art. 44.

⁷¹ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XXV.

⁷² Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XXVI.

⁷³ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, LVIII.

atendimento das exigências contratuais⁷⁴. O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato⁷⁵.

Recebimento provisório: É quando a administração está de posse do bem ou serviço contratado para a verificação da sua conformidade com o contrato, e que não acarreta, em princípio, a sua aceitação total ou ateste para fins de liquidação e pagamento⁷⁶. O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato⁷⁷.

Reequilíbrio: É a alteração contratual por acordo entre as partes e devidamente justificada, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato⁷⁸.

Registro de ocorrências: É um documento, podendo ser livro, arquivo eletrônico, *software* gerencial, caderno ou folhas, onde os fiscais do contrato anotarão todas as ocorrências relacionadas à execução contratual⁷⁹, incluindo atas, requisições, desconformidades e sua comprovação, notificações etc.

Repactuação: É a formalização da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital, com data vinculada à proposta, para alterações comprovadas decorrentes do mercado, de fato do príncipe ou outras ocorrências, e, nos custos de mão de obra, com data vinculada ao acordo, convenção ou dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado⁸⁰.

⁷⁴ Lei n. 14.133/2021, art. 140.

⁷⁵ Lei n. 14.133/2021, art. 140, § 2º.

⁷⁶ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 8).

⁷⁷ Lei n. 14.133/2021, art. 140, § 2º.

⁷⁸ Lei n. 14.133/2021, art. 124, II, “d”.

⁷⁹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 8).

⁸⁰ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, LIX.

Serviço: São as atividades ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração⁸¹.

Serviços e fornecimentos contínuos: São os serviços contratados e compras realizadas pela administração pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas⁸².

Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: São os serviços cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que: a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos⁸³. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos itens “a” e “b”⁸⁴.

Termo de referência: É o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos do inciso XXIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021⁸⁵. O termo de referência, onde consta a especificação do objeto e detalhamento técnico deverá ser elaborado pela área técnica ou servidor investido de conhecimento suficiente para descrever as características do objeto da contratação⁸⁶.

Unidade demandante: É o setor, área ou unidade administrativa que demanda e justifica a necessidade da contratação⁸⁷.

Unidade executora: É a unidade que realiza os atos de gestão orçamentária, financeira e/ou

⁸¹ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XI.

⁸² Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XV.

⁸³ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XVI.

⁸⁴ Instrução Normativa n. 05/2017, art. 17, I, II, III e, parágrafo único.

⁸⁵ Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XXIII.

⁸⁶ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 8).

⁸⁷ MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p. 17).

patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada ou prestação de contas anual⁸⁸.

Vigência do contrato: É o período em que o contrato administrativo se apresenta como obrigatório entre as partes, estando submetidas aos direitos e obrigações do contrato⁸⁹.

⁸⁸ MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023 (p. 17).

⁸⁹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 17-18).

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 19 set. 2023.
- BRASIL. **Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017 (Atualizada)**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em 02 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 19 set. 2023.
- BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 1 set. 2023.
- BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 19 out. 2023.
- BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 19 set. 2023.
- BRASIL. **Lei n. 14.133, de 01º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 7 jul. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Auditoria. Trecho oeste do Rodoanel Mário Covas. Contratos de supervisão Início da obra sem contratação da supervisão. Alteração de preço de serviço preexistente. Alteração em desacordo com o Edital. Acolhimento das razões de justificativa. Arquivamento. **Acórdão** n. 1.930/2006 - Plenário. Relator: Augusto Nardes. Processo n. 012.469/2003-3. Relatório de Auditoria (RA), 18 out. 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-26168/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 19 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Tomada de contas especial originária de representação de unidade técnica. Citação. Acolhimento das alegações de defesa. Contas

regulares e regulares com ressalva. Determinação. 1. Consideram-se regulares, dando-se quitação plena ao responsável, as contas do gestor que ordenou pagamentos com base em faturas regularmente liquidadas. 2. Consideram-se regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, as contas do gestor que ordenou pagamentos com base em faturas cujos serviços somente foram concluídos em data posterior ao pagamento, sem que o fato tenha constituído dano ao erário. **Acórdão** n. 1.997/2006 - Primeira Câmara. Relator: Augusto Nardes. Processo n. 016.940/2003-0. Relatório de Auditoria (RA), 24 fev. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-26803/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Os serviços prestados só podem ser pagos em sua totalidade mediante evidência documental de sua realização, de acordo com a qualidade prevista no edital de licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato. **Acórdão** n. 265/2010 - Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 024.267/2008-1. Relatório de Auditoria (RA), 24 fev. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:265%20ANOACORDAO:2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=64b91230-4a6a-11e9-8169-690f158231c7. Acesso em: 1 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Contrato de produtos e serviços de suporte técnico para internalização da tecnologia IBM-TIVOLI na Receita Federal do Brasil. Conhecimento. Procedência Parcial. Alertas. Ciência. Arquivamento. **Acórdão** n. 2.917/2010 - Plenário. Relator: Valmir Campelo. Processo n. 016.692/2008-1º launch - Representação (REPR), 3 nov. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2917%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de levantamento de auditoria - Fiscobras 2009. Projeto de integração do Rio São Francisco - PISF. Contratos de supervisão de obras. Fragilidade no controle sobre o recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários a cargo das empresas contratadas. Pagamento pelas contratadas de remunerações aos profissionais em níveis inferiores aos especificados nas propostas vencedoras da licitação. Exame das oitivas das empresas e da manifestação do Ministério de Integração Nacional - MI. Determinações. Formação de apartado para apuração de indícios de novas irregularidades. **Acórdão** n. 446/2011 - Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar. Processo n. 010.327/2009-8 - Relatório de Levantamento (RL), 23 fev. 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1172632/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Auditoria de conformidade. Hospitais Universitários. Avaliação de controles internos. Recomendações. Arquivamento. **Acórdão** n. 1.094/2013 - Plenário. Relator: José Jorge. Processo n. 009.224/2012-2 - Relatório de Auditoria (RA), 8 maio 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1268990%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 18 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Gestão de Riscos do Conselho Nacional de Justiça**. 3 ed. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Novo-Manual-de-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em 31 ago. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO (CGM). **Nota Técnica n. 005/2023**, de 29 de junho de 2023. Assunto analisado: Fiscal de Contrato, Segregação de Funções.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Como Fiscalizar como Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. **Curso Ead**, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 18.430, de 12 de março de 2018**. Normatiza o procedimento de solicitação para abertura de processos licitatórios e procedimentos para formalização de termos de contrato e aditivos no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2018/1843/18430/decreto-n-18430-2018-normatiza-o-procedimento-de-solicitacao-para-abertura-de-processos-licitatorios-e-procedimentos-para-formalizacao-de-termos-de-contrato-e-aditivos-no-ambito-da-prefeitura-municipal-de-florianopolis>. Acesso em 26 set. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 20.137, de 04 de abril de 2019**. Estabelece normas regulamentares sobre o procedimento administrativo de apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados; a aplicação de sanções; institui o cadastro de fornecedores/prestadores de serviços impedidos de licitar e contratar com a administração pública municipal e delega poderes à Secretaria Municipal de Transparência, Auditora e Controle. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2019/2014/20137/decreto-n-20137-2019-estabelece-normas-regulamentares-sobre-o-procedimento-administrativo-de-apuracao-de-infracoes-administrativas-cometidas-por-licitantes-e-contratados-a-aplicacao-de-sancoes-institui-o-cadastro-de-fornecedores-prestadores-de-servicos-impedidos-de-licitar-e-contratar-com-a-administracao-publica-municipal-e-delega-poderes-a-secretaria-municipal-de-transparencia-auditoria-e-controle>. Acesso em 26 set. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 24.597, de 02 de janeiro de 2023**. Altera o Decreto n. 18.430 de 2018, que normatiza o procedimento de solicitação para abertura de processos licitatórios e procedimentos para formalização de termos de contrato e aditivos no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2023/2460/24597/decreto-n-24597-2023-altera-o-decreto-18430-de-2018-que-normatiza-o-procedimento-de-solicitacao-para-abertura-de-processos-licitatorios-e-procedimentos-para-formalizacao-de-termos-de-contrato-e-aditivos-no-ambito-da-prefeitura-municipal-de-florianopolis?q=Conselho+Municipa+do+Idoso>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 25.876, de 20 de dezembro de 2023**. Regulamenta o procedimento de apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas a licitantes e contratados e institui o cadastro de fornecedores/prestadores de serviços impedidos de licitar e contratar com a administração pública municipal (CAFI) e o cadastro nacional de pessoas jurídicas inidôneas e suspensas (CEIS) no âmbito do poder executivo de Florianópolis. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=453595>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar CMF n. 63, de 23 de setembro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-promulgada/2003/7/63/lei-promulgada-n-63-2003-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-florianopolis>. Acesso em 15 jan. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar n. 736, de 06 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo Municipal de Florianópolis, reestrutura os cargos e funções gratificadas, estabelece princípios e diretrizes e gestão e adota outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/estrutura-organizacional-do-poder-executivo-florianopolis-sc>. Acesso em 25 ago. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Portaria n. 15/SMF/GAB/2023, de 26 de junho de 2023.** Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/30_06_2023_20.12.52.c748575e0a055c66b1774e0a13997922.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Portaria n. 058/SMTAC/2020, de 09 de outubro de 2020.** Aprovar e publicar o “Manual de Fiscalização de Contratos”, conforme apresentado no Anexo único, parte integrante desta Portaria. Outubro, 2020. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/13_10_2020_19.04.41.c4dd7e449081eaa9992c5455ce21826a.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Portaria n. 01839/2023, de 20 de julho de 2023.** Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/24_07_2023_23.51.47.21eb753653d4878f93ab6e928a4ba2b4.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos.** 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 19 ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.** Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 1º ed. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/compras-e-contratos/Manual_de_Gestao_e_Fiscalizacao_SEF_2022.pdf. Acesso em 29 ago. 2023.

SANTA CATARINA. Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE). **Guia de Procedimentos e Identificação dos Principais Riscos em Aquisições e Contratações Diretas destinadas ao Enfrentamento da Covid-19.** Disponível em: <https://www.cge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Guia-de-Procedimentos-e-Contratacoes-COVID-19.pdf>. Acesso em 17 jan. 2024.

ANEXOS

ANEXO I - Plano de Fiscalização (Modelo)⁹⁰

PLANO DE FISCALIZAÇÃO

Identificação:**Contrato:****Objeto:****Contratante / Contratado:**

1º Passo - Conhecer o contrato e as necessidades a serem atendidas			3º Passo - Analisar riscos, causas ou dúvidas e indicar tratamento		4º Passo - Validar entendimento relativo aos riscos e às dúvidas	
Itens de informação	Dados dos documentos	Entendimentos do Fiscal	Riscos, causas, dúvidas	Tratamento	Decisões e entendimentos	Ações para fiscalização
1.1 Identificar o objeto e o tipo do contrato						
Número do processo						
Número do contrato						
Objeto do contrato						
Tipo do contrato						
Empresa (Nome Fantasia)						
Empresa (Razão Social)						
Responsável						
Contato (Telefone e e-mail)						
Valor global do contrato						
Valor mensal/parcela do contrato						
Prazo para pagamento à contratada						
Data da assinatura do contrato						
Data de vencimento do contrato						

⁹⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos. Escola Virtual. Curso Ead, 2021 (p. 34-36, 39).

Quantidade de termos aditivos						
1.2 Identificar a necessidade do objeto contratado						
1.3 Identificar os produtos a serem entregues						
1.4 Identificar os locais, os prazos e a forma de execução						
1.5 Identificar possibilidade de subcontratação						
1.6 Identificar outras obrigações estipuladas pelo contrato						
1.7 Identificar os beneficiários do contrato (público interno ou público externo)						
1.8 Identificar condições específicas que elegeram a empresa vencedora da licitação						
1.9 Identificar as tarefas do fiscal previstas nos instrumentos contratuais						
2º Passo - Conhecer o histórico de problemas			5º Passo – Registrar as ocorrências e as providências			
2.1 Identificar histórico de problemas relacionados à empresa			Data e Hora da Ocorrência	Descrição cronológica dos Fatos	Evidências (Fotos, Documentos etc.)	Providências Adotadas
2.2 Identificar histórico de problemas relacionados ao objeto			1)			
			2)			

Florianópolis, ____/____/____.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

ANEXO II - Checklist para Contrato de Prestação de Serviços com Cessão de Mão de Obra⁹¹

PROCEDIMENTOS INICIAIS		
SIM	NÃO	ATIVIDADE
		1. Ler todo o contrato e seus anexos com o objetivo de conhecer os seguintes itens: a) objeto da contratação; b) forma e prazo de execução; c) quantitativo de pessoal envolvido; d) fornecimento de material e/ou equipamentos, quantitativos e percentuais em relação ao custo, se houver; e) planilha de custo e formação de preço; f) obrigações da contratante e contratada; g) condições de pagamento; h) fiscalização; i) sanções administrativas.
		2. Verificar a assinatura do contrato e publicação do extrato contratual no Diário Oficial Eletrônico do Município.
		3. Verificar a publicação do ato de designação do fiscal no Diário Oficial Eletrônico do Município.
		4. Verificar a emissão do empenho.
		5. Realizar reunião com o preposto da contratada, com o seu devido registro em ata, para estabelecer procedimentos de execução contratual.
		6. Solicitar à contratada relação dos empregados terceirizados, contendo: a) nome completo; b) número do documento de identidade (RG) e do cadastro de pessoas físicas (CPF); c) cargo ou função; d) valor do salário; e) local do posto e horário de trabalho.
		7. Elaborar planilha, com as informações da relação de empregados, para controle de férias, licenças, faltas, data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) e outras ocorrências.
		8. Comparar o salário dos empregados com a planilha de custos, e com o previsto na CCT.
		9. Conferir, por amostragem, as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados, verificando se elas coincidem com a planilha de custo do contrato.
		10. Conferir o quantitativo de empregados fornecido pela contratada com o previsto no contrato.
		11. Verificar se a contratada forneceu aos empregados os uniformes e equipamentos de segurança do trabalho, quando previstos em contrato, solicitando cópia do documento que comprove o recebimento.
PROCEDIMENTOS MENSAIS		
		1. Realizar, por meio de amostragens, entrevistas com os empregados de modo a verificar se a empresa está pagando salário, férias, 13º salário, vale-transporte e vale-alimentação, quando cabíveis.
		2. Realizar, por meio de amostragens, entrevista junto aos empregados de modo a verificar se a empresa está procedendo depósito de FGTS, solicitando cópia do extrato ao empregado.
		3. Verificar, por meio de amostragens, se os salários dos empregados estão de acordo com a planilha de custo e com o previsto na CCT.

⁹¹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 26-28).

		4. Verificar a utilização de uniformes pelos empregados, quando previsto em contrato;
		5. Verificar a utilização dos equipamentos de segurança do trabalho pelos empregados, quando previsto em contrato.
		6. Realizar, por meio de amostragens, a conferência dos contracheques assinados pelos empregados.
		7. Exigir da contratada a relação dos funcionários e comprovação de pagamento dos salários e benefícios, referente ao mês anterior ao período de execução dos serviços.
		8. Verificar a ocorrência de faltas ou horas trabalhadas a menor comparando com a folha de pagamento, efetuando, se for o caso, glosa da fatura.
		9. Exigir da contratada cópia das Guias de Previdência Social (GPS) e das Guias de Recolhimento do FGTS, comprovando a quitação, relação de empregados, arquivo do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais e Trabalhistas (eSocial) e a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras Entidades e Fundos (DCTFWeb), referente ao mês anterior ao período de execução do serviço.
		10. Exigir da contratada cópia do recibo de transmissão do eSocial e DCTFWeb.
		11. Verificar se os empregados vinculados ao contrato se encontram na relação de trabalhadores do arquivo do eSocial. Caso negativo, solicitar esclarecimentos à contratada.
		12. Verificar se os valores recolhidos na GPS e Guias de Recolhimento do FGTS conferem com os valores gerados pelo eSocial e transmitidos ao Governo Federal. Caso negativo, solicitar esclarecimentos à contratada.
		13. No caso da contratada ter valor retido maior que os valores a recolher, apresentar declaração com essas informações e relatório de valor de retenção a compensar/restituir e resumidas informações à Previdência Social que comprovem a informação.
		14. Verificar os dados das notas fiscais, conferindo as informações da contratada, do órgão do Município, da descrição e competência do serviço e do valor, considerando eventuais glosas ou acréscimos.
		15. Atestar os serviços prestados verificando sua compatibilidade com os serviços efetivamente executados.
		16. Elaborar relatório de avaliação da prestação do serviço, devendo estar alinhado com o ateste da nota fiscal.
PROCEDIMENTOS PERMANENTES		
		1. Conferir quantos e quais empregados estão prestando serviços e em quais funções.
		2. Verificar se os empregados estão cumprindo a jornada de trabalho.
		3. Acompanhar a execução dos serviços, observando se estão em conformidade com as especificações do Termo de Referência.

Florianópolis, ____ / ____ / ____.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

ANEXO III - Checklist para Contrato de Obra Pública⁹²

PROCEDIMENTOS		
SIM	NÃO	ATIVIDADE
		1. Ler previamente o processo licitatório, os projetos, o memorial descritivo, o caderno de encargos e outras peças técnicas.
		2. Verificar a compatibilidade entre os documentos citados no item 1 e sua adequação ao terreno onde será executada a obra. Verificar se é necessário ajustes.
		3. Conhecer o objeto, a descrição e as especificações técnicas, os prazos, os locais de execução, os materiais, os equipamentos a serem utilizados e todas as cláusulas que dizem respeito à execução contratual.
		4. Controlar a vigência, os prazos do cronograma físico financeiro e as épocas de reajustamento dos preços contratados.
		5. Tomar todas as providências cabíveis em tempo hábil, quando necessário.
		6. Acompanhar a manutenção das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação no que se refere à capacidade técnica e operacional, durante toda a execução do contrato, pela contratada
		7. Verificar a designação do responsável técnico indicado como preposto pela empresa contratada, no prazo estabelecido no edital, observando a qualificação técnica requerida, conforme art. 118 da Lei n. 14.133/2021.
		8. Visitar a obra na frequência necessária ao adequado acompanhamento da etapa em execução, com o devido registro.
		9. Determinar ao preposto da contratada, a correção de imperfeições detectadas.
		10. Fiscalizar a manutenção da documentação no canteiro de obras, conforme especificado no edital, tais como: projetos técnicos, especificações, memoriais, cadernos de encargos, contrato, cronogramas, ordem de serviço, ART's, alvarás, normas técnicas, entre outros.
		11. Fiscalizar o cumprimento da legislação, tais como as instruções e resoluções do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), entre outras.
		12. Fiscalizar as condições de segurança dos trabalhadores e da obra.
		13. Fiscalizar se os materiais e equipamentos utilizados estão de acordo com a qualidade e especificações do edital, contrato e proposta de preços.
		14. Acompanhar e analisar os testes, ensaios, exames e provas necessários ao controle de qualidade dos materiais, serviços e equipamentos a serem aplicados nos trabalhos.
		15. Dirimir dúvidas, orientar tecnicamente, esclarecer ou solucionar incoerências, falhas ou omissões no projeto básico, fazendo-o por escrito e mediante protocolo, sempre que tais comunicações se refiram a novas versões dos projetos técnicos ou em alterações no projeto básico.
		16. Determinar, por escrito, que se refaça os serviços executados em desacordo com o contratado, comunicando também, por escrito, ao gestor do contrato no caso de não atendimento.
		17. Verificar o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária pela contratada.
		18. Solicitar a substituição de funcionário da contratada que embarace ou dificulte a ação de fiscalização ou, cuja presença no local, seja prejudicial ao andamento dos trabalhos.
		19. Realizar as medições <i>in loco</i> dos serviços executados e registrá-las.

⁹² FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 29-31).

Este rol de competências é exemplificativo. Não se pretende esgotar as competências do fiscal de contrato de obra pública pela extrema diversidade das obras públicas demandadas. O edital de licitação deverá detalhar as competências do fiscal de obras públicas (p. 29).

		20. Comunicar, por escrito e em tempo hábil, ao gestor do contrato, as situações cujas soluções excedam as suas competências, propondo as providências cabíveis.
		21. Acompanhar a elaboração do “ <i>as built</i> ”, isto é, do projeto que retrata exatamente como foi construída a edificação ou executadas as instalações hidráulicas, elétricas, entre outros.
		22. Atestar, por declaração, o recebimento preliminar dos materiais entregues e serviços executados.
		23. No caso de não atendimento dos atos previstos no edital e no contrato, sugerir ao gestor do contrato a aplicação de penalidades a contratada.
		24. Realizar o recebimento provisório e definitivo da obra pública.

Florianópolis, ____ / ____ / ____.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

ANEXO IV – Checklist para contrato de Compra de Bens⁹³

PROCEDIMENTOS		
SIM	NÃO	ATIVIDADE
		1. Atentar-se ao contrato, solicitação de empenho e/ou edital de licitação, proposta vencedora, ata de julgamento/ata de registro de preços/informação de dispensa e/ou termo de inexigibilidade, entre outros, principalmente no que se refere a especificação do objeto, prazo e local de entrega do material.
		2. Juntar aos autos toda documentação relativa à fiscalização e ao acompanhamento da execução contratual, arquivando, por cópia, o que se fizer necessário.
		3. Receber a fatura de cobrança e fazer as devidas conferências, como por exemplo: se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas, se o valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi fornecido, se a nota fiscal/fatura está corretamente preenchida.
		4. Atestar o recebimento (recibo, atesto, recebimento definitivo) dos bens, observando o que dispuser o contrato/empenho na hipótese de instalação, teste de funcionamento ou treinamento, entre outros.
		5. Encaminhar a nota fiscal/fatura devidamente atestada ao setor competente para que se proceda o pagamento.
		6. Buscar, obrigatoriamente, no caso de dúvidas quanto ao ATESTO, auxílio junto às áreas competentes, para que se efetue corretamente a atestação
		7. Notificar, por escrito, o atraso na entrega dos bens ou o descumprimento de quaisquer cláusulas contratuais, ao setor competente, para aplicação das sanções cabíveis.
		8. Manter contato com o representante da contratada, com vistas a garantir o cumprimento integral do contrato.

Florianópolis, ____/____/____.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

⁹³ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 32).

ANEXO V – Portaria de Designação de Gestor e Fiscal de Contrato⁹⁴

PORTARIA N. ____/____ **DE** ____ **DE** ____ **DE 20** ____.

O(A) (autoridade do órgão), no uso das atribuições que lhe confere os incisos I e II do art. 82 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, de 05 de abril de 1990, e **CONSIDERANDO** o disposto no inciso III do art. 104 e *caput* do art. 117 da Lei Federal n. 14.133/2021,

RESOLVE:

Art. 1º DESIGNAR o servidor municipal (nome do servidor), matrícula n. (número da matrícula), para exercer o encargo de Gestor do Contrato n. (número do contrato), firmado entre o(a) (órgão/secretaria) com a empresa (nome da empresa), CNPJ n. (número do CNPJ).

Art. 2º DESIGNAR o servidor municipal (nome do servidor), matrícula n. (número da matrícula), para exercer o encargo de Fiscal do Contrato n. (número do contrato).

Art. 3º No caso de afastamento do servidor designado no art. 2º, fica DESIGNADO o servidor municipal (nome do servidor), matrícula n. (número da matrícula), para exercer o encargo de Fiscal do Contrato n. (número do contrato), no período de ausência do servidor designado no art. 2º.

Art. 4º As atribuições do Gestor e do Fiscal do Contrato constam no Manual de Fiscalização de Contratos, disponível na página da Prefeitura Municipal de Florianópolis, no link (...)

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, ____/____/____.

Assinatura, nome e cargo da Autoridade Competente

⁹⁴ FLORIANÓPOLIS. **Portaria n. 15/SMF/GAB/2023, de 26 de junho de 2023.** Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/30_06_2023_20.12.52.c748575e0a055c66b1774e0a13997922.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Portaria n. 01839/2023, de 20 de julho de 2023.** Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/24_07_2023_23.51.47.21eb753653d4878f93ab6e928a4ba2b4.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

ANEXO VI – Registro de Ocorrência⁹⁵

Registro de Ocorrência n. ____ / ____

Contrato:

Objeto:

Contratante / Contratado:

1. PONTOS IRREGULARES: (Devem ser relacionados os itens que foram descumpridos pela empresa e o responsável por acompanhar as ocorrências até a sua resolução. Incluir data e hora da ocorrência e descrever os fatos detalhadamente em ordem cronológica)

2. PRAZO PARA CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS: ____ / ____ / ____.

3. CIÊNCIA DA EMPRESA:

Estou ciente que o não cumprimento das exigências contidas neste termo ensejará a aplicação das sanções previstas no contrato supra, bem como na Lei n. 14.133/2021.

Estou ciente também do prazo (item 2) que terei para cumprir com as exigências aqui registradas.

Recebi cópia em ____ / ____ / ____ Hora: ____: ____.

Assinatura, nome e CPF do Preposto ou Responsável pela Empresa

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

⁹⁵ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos.** Florianópolis, outubro, 2020 (p. 24).

ANEXO VII – Notificação de Não Conformidade⁹⁶

Florianópolis, ____/____/____.

À

Razão Social da Contratada

CNPJ da Contratada

A/C: Nome do preposto ou representante legal da contratada

Referente ao Contrato n. ____/____.

NOTIFICAÇÃO DE NÃO CONFORMIDADE

Prezado(a) Senhor(a),

Tendo em vista o contrato supracitado, **notifico** que a contratada ____ (razão social da contratada) não vem cumprindo suas obrigações contratuais, infringindo os dispositivos descritos nas cláusulas ____ (identificar as cláusulas infringidas), do ____ (projeto básico, da proposta ou do contrato).

A referida contratada não ____ (discriminar a ocorrência).

Sendo assim, **notifico** a ____ (indicar a quem está sendo direcionado - empresa, preposto ou gestor do contrato) das irregularidades cometidas, fixando o prazo de ____ dias para sua correção e/ou justificativa.

Atenciosamente,

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

⁹⁶ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 25).

ANEXO VIII - Termo de Recebimento Provisório⁹⁷**TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO****Identificação:****Contrato:****Objeto:****Contratante / Contratado:**

Por este instrumento atestamos que o objeto da contratação (definir o objeto), relacionada na Ordem de Serviço/Fornecimento n. (número/ano), foram recebidos nesta data e serão objeto de avaliação quanto à conformidade de qualidade, de acordo com os critérios de aceitação previamente definidos pela contratante.

Ressaltamos que o recebimento definitivo desses serviços ou bens ocorrerá em até (número de dias) dias, desde que não ocorram problemas técnicos ou divergências quanto às especificações constantes no Termo de Referência correspondente ao contrato supracitado.

Florianópolis, ____/____/____. às ____h ____min.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

⁹⁷ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 14).

ANEXO IX - Termo de Recebimento Definitivo (Modelo 1)⁹⁸**TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO****Identificação:****Contrato:****Objeto:****Contratante / Contratado:**

Por este instrumento ratificamos/atestamos que o objeto da contratação (definir o objeto), relacionada na Ordem de Serviço/Fornecimento n. (número/ano), possui qualidade compatível com a especificada no Termo de Referência/Projeto Básico do Contrato supracitado.

Florianópolis, ____/____/____. às ____h ____min.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

⁹⁸ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 16).

ANEXO X - Termo de Recebimento Definitivo (Modelo 2)⁹⁹**TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO****Identificação:****Contrato:****Objeto:****Contratante / Contratado:**

Após completa inspeção e análise dos elementos técnicos envolvidos, constatou-se que os serviços/quantitativos homologados são de boa qualidade e de acordo com as especificações e normas técnicas vigentes.

Florianópolis, ____/____/____. às ____h ____min.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

⁹⁹ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 16).

ANEXO XI - Recibo¹⁰⁰**RECIBO****Identificação:****Contrato:****Objeto:****Contratante / Contratado:**

Recebi nesta data o objeto do contrato supracitado, relacionada na Ordem de Serviço/Fornecimento n. (número/ano) e será objeto de avaliação quanto ao atendimento aos requisitos acordados.

Florianópolis, ____/____/____. às ____h ____min.

Assinatura, nome, matrícula, portaria do Fiscal ou Comissão de Fiscalização

¹⁰⁰ FLORIANÓPOLIS. **Manual de Fiscalização de Contratos**. Florianópolis, outubro, 2020 (p. 13).