RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO N.º MPPR-0071.23.000057-3

OBJETO: APRIMORAMENTO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça que adiante assina, no uso de suas atribuições e consoante a Resolução n.º 2508/2019, da douta Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Paraná,

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que *"o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"*;

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** a função institucional de *"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia"*;

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao **MINISTÉRIO PÚBLICO expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que a Administração Pública tem o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos para assegurar-se de que o objeto contratado seja executado a contento, e que as obrigações decorrentes sejam realizadas no tempo e modo devidos, cumprindo-se rigorosamente as cláusulas contratuais, a teor dos artigos 2º e 67 da Lei n.º 8.666/93 (art. 117 da Lei n.º 14.133/21);

CONSIDERANDO que a nova lei de licitações, a Lei n.º 14.133/21 previu a manutenção da vigência da Lei n.º 8.666/93, com a permanência simultânea delas por dois anos, e que houve foram mantidas em sua essência as disposições relativas à fiscalização dos contratos;

CONSIDERANDO que a Medida Provisória n.º 1.167/2023 prorrogou, até 30 de dezembro de 2023, a validade da Lei n.º 8.666/93;

Expede-se a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito de Jaguapitã/PR, a fim de que promova, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas legislativas e administrativas abaixo consignadas, com vistas ao aprimoramento do sistema de controle da execução dos contratos administrativos, bem como aos Srs. Fiscais de Contratos da Prefeitura de Jaguapitã/PR, nas cláusulas pertinentes:

1. Recebimento de materiais de consumo ou objetos:

i. Conforme sabido, nos contratos administrativos, a simples tradição (entrega) do objeto não importa aceitação pela Administração. Esta fica dependente da concretização do recebimento, mediante documento próprio.

ii. Assim, incumbe à Administração contratante, segundo as Leis n.ºs 8.666/1993 e 14.133/21, receber o objeto provisoriamente (salvo nas situações de dispensa de recebimento provisório), para o efeito de verificação de sua compatibilidade (natureza, especificações, funcionamento etc) com o que foi exigido no edital e no contrato. Dentro do prazo fixado pela Administração para o recebimento, a fiscalização deve examinar a adequação do objeto, promovendo testes e outras verificações aplicáveis.

iii. Para tanto, as Leis n.ºs 8.666/93 e 14.133/21 determinam à Administração que indique um funcionário ou comissão para a função (artigo 15, § 8º e artigo 73 da Lei nº 8.666/93 e artigo 140,da Lei nº 14.133/21).

iv. O sentido da norma é garantir a qualidade do contrato, ou seja, assegurar que aquilo que foi pactuado é exatamente o que está sendo recebido pela contratante.

v. Verificado pelo funcionário ou comissão que o objeto não atende às especificações exigidas, deverá ser rejeitado no todo ou em parte, concedendo-se prazo ao contratado para que o corrija, substitua ou refaça às próprias expensas.

vi. Diante de tal quadro resumido, **recomenda-se** que o recebimento de materiais de consumo ou objetos (a exemplo de pneus, peças, acessórios, lubrificantes e merenda escolar) seja devidamente formalizado, conferindo-se com a nota fiscal de entrada e com o solicitado na licitação, registradas em livro próprio (que deverá conter páginas numeradas e rubricadas por servidor responsável) e/ou em meio eletrônico, indicando-se, no mínimo, o tipo, quantidade e condições do material, número da licitação ou de dispensa da qual originou, número da nota fiscal, nome do fornecedor e nome do servidor recebedor, bem como seja lavrado termo de recebimento (com assinatura do servidor fiscal).

vii. **Recomenda-se**, ainda, que a autoridade competente designe ao menos um responsável com qualificação **em cada órgão** (ou por secretaria, departamento, repartição ou prédio, a depender da conveniência e oportunidade do Gestor) **para o recebimento provisório** do objeto do contrato, nos termos do que determina expressamente o artigo 140, inciso II, "a", da Lei n.º 14.133/21 e **que seja designado ao menos um substituto qualificado** para cada responsável indicado.

viii. A designação de agente tecnicamente qualificado para o recebimento do objeto importa a eficaz aferição de sua qualidade/especificidade/natureza e, ainda, se foi executado, prestado ou entregue em conformidade com as condições exigidas no instrumento convocatório e no contrato.

ix. No presente, já consta a lista enviada das pessoas designadas como responsáveis pelo recebimento provisório do objeto.

x. **Assim, recomenda-se diretamente aos Fiscais de Contrato e seus substitutos**, que realizem a conferência do recebimento de todo e qualquer serviço prestado ou bem recebido, **ainda que** tenha sido recebido provisoriamente pelo responsável ou por seu substituto designado, uma vez que se trata de uma responsabilidade direta dos Fiscais do Contrato, nos termos do que determina expressamente o art. 140, inc. II, "b".

xi. Isso porque a função de Fiscal de Contrato não se trata de uma competência meramente formal, pelo que deve ser efetivamente exercida, afinal, o não cumprimento correto do contrato poderá ocasionar a responsabilização do Fiscal do Contrato ou do seu substituto, seja por ação ou omissão, culposa ou dolosa, no âmbito penal, administrativo e cível (improbidade administrativa e ações de ressarcimento).

2. Saídas de materiais de consumo:

xii. **Recomenda-se** que as saídas ou aplicações de bens ou materiais de consumo do almoxarifado ou do local de recepção/armazenamento, sejam registradas em meio físico (que deverá conter páginas numeradas e rubricadas por servidor responsável) e/ou eletrônico, precedidas de requisição do Chefe do respectivo Departamento, identificando-se, pelo menos, o requisitante, a unidade administrativa beneficiada, para que obra o bem foi destinado ou qual seu destino, o tipo e quantidade de material, número da licitação ou de dispensa da qual originou, e o responsável pelo recebimento dos materiais.

xiii. No que tange à troca de peças, acessórios, pneus ou lubrificantes de máquinas ou veículos automotores, **recomenda-se** seja identificado, no termo de saída, o(s) veículo(s) ou maquinário(s) e o responsável pelo veículo ou máquina que receberá os pneus, acessórios, peças ou lubrificantes.

O registro de troca de pneus, peças, acessórios ou lubrificantes também deverá ser realizado no controle de bordo de cada um dos veículos ou máquinas, consignando-se o nome do requisitante, data da troca, quilometragem ou hora/máquina do veículo ou máquina, responsável pela execução do serviço (troca e marca do pneu, peça ou acessório substituído), empresa contratada e respectivo funcionário, bem como número da nota fiscal de aquisição.

xiv. Na entrega de medicamento ou equipamento de saúde, **recomenda-se**, ainda, que se faça constar o nome da pessoa ou do órgão beneficiado, a quantidade de medicamento entregue, data e o nome do médico que assinou a receita médica.

xv. Na entrega da merenda escolar, **recomenda-se** que seja assinalada, além da especificação dos bens (quantidade, tipo, estado, etc), a data, a escola que recebeu a merenda, o funcionário da escola que recebeu tal merenda e o número estimado de alunos a serem beneficiados.

3. Controle de uso de combustível:

xvi. Por ocasião da aquisição de combustível, **recomenda-se** que seja feita planilha com anotação da quilometragem rodada, da pessoa que utilizou e da finalidade da viagem, devidamente assinada pelo responsável (controle de bordo).

xvii. Para um controle eficiente, **recomenda-se** que os abastecimentos sejam precedidos de requisição assinada pelo Chefe do Departamento ou responsável designado, devendo ainda ser consignados, nas requisições, os números de identificação ou placas dos veículos ou máquinas a serem abastecidos e o tipo de combustível a ser fornecido.

xviii. No mesmo sentido, **recomenda-se** que nas notas fiscais relativas às aquisições de combustíveis deverão constar, pelo menos: data, placas do veículo ou número e modelo de identificação, quantidade de combustível fornecido, tipo de combustível, número da requisição, nome e RG do funcionário que recebeu o combustível ou serviço, quilometragem ou horas/máquina do veículo no momento do abastecimento.

4. Controle de bens a serem descartados:

xix. **Recomenda-se** a realização de registro diário, semanal e/ou mensal de bens ou materiais a serem descartados pelo ente público em razão de impropriedade ao consumo, vencimento, etc, permitindo maior eficiência no planejamento quanto à aquisição (a exemplo de medicamentos e merenda escolar).

5. Fiscalização de Execução de Contratos Administrativos:

xx. É sabido que o artigo 67 da Lei n.º 8.666/93 (artigo 117 da Lei nº 14.133/21) determina que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado

(TCU: profissional que tenha vínculo com o Estado – servidor, estável, comissionado ou empregado público – não pode ser desempenhada por agentes contratados por tempo determinado), sendo ainda permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

xxi. O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o Gestor dispõe para a defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos (TCU – Manual Licitações e Contratos).

xxii. Assim, o Fiscal designado deverá adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento do ajuste, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. As decisões e providências que ultrapassarem a sua competência deverão ser encaminhadas a seus superiores, em tempo hábil, para a adoção das medidas convenientes.

xxiii. **Recomenda-se**, assim, preliminarmente, que o Poder Público designe ao menos um Fiscal de Contrato para todos os contratos administrativos.

xxiv. Considerando que as Leis n.ºs 8.666/93 e 14.133/21 atribuem ao Fiscal autoridade para acompanhar sistematicamente o desenvolvimento do contrato, o que lhe possibilita corrigir, no âmbito da sua esfera de ação e no tempo certo, eventuais irregularidades ou distorções existentes, **recomenda-se** que a designação do Fiscal (no próprio instrumento contratual ou formalizada em termo próprio) recaia sobre o titular da unidade *que tenha conhecimento técnico do objeto do contrato*.

xxv. As Leis n.ºs 8.666/93 e 14.133/21 não fazem referência expressa ao perfil do Fiscal do Contrato. Todavia, em face da relevância do encargo, é importante que o servidor designado seja dotado de certas

qualificações, tais como possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado, considerando que a eficiência de um contrato está diretamente relacionada com o acompanhamento de sua execução.

xxvi. Obviamente, uma atuação deficiente do Fiscal de Contrato tem potencial para causar dano ao erário, o que atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada (artigo 82 da Lei 8.666/93 e artigo 149 da Lei n.º 14.133/21), refletindo em mais uma razão para que tal trabalho seja exercido por servidor que detenha capacidade técnica e com tempo suficiente.

xxvii. Registra-se, neste ponto, também, que a designação de Fiscal de Contrato com conhecimento técnico do objeto do contrato pode prevenir eventual responsabilização por falhas na fiscalização daquele que o nomeou (culpa *in eligendo*): *"O defendente era o superior hierárquico responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar e apoiar seus subordinados, buscando os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência. Ao se abster dessa responsabilidade, agiu com culpa nas modalidades in omittendo e in vigilando. Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa in eligendo."* [Acórdão 277/2010 – TCU – Plenário].

xxviii. A observância ao princípio da segregação de funções é requisito fundamental para se preservarem a isenção e a imparcialidade em quaisquer atividades que envolvam a função de fiscalizar.

xxix. Assim, **recomenda-se** que se evite nomear servidores que, por vínculos com outras atividades administrativas, poderiam fragilizar o processo de fiscalização (Isso pode ocorrer, por exemplo, na designação, como Fiscal, de servidores que confeccionaram termos de referência, projetos básicos ou editais, precedentes a licitação; que participaram do processo licitatório que

antecedeu o contrato fiscalizado; que participarão dos processos de pagamento e de contabilização das despesas decorrentes do contrato; que exercem as atividades de controle interno; e, que atuam como ordenadores de despesas) [Relatório, Acórdão TCU 2146/2011 – 2a Camara – Min. José Jorge].

xxx. Insta, ponderar, por oportuno, que não pode haver recusa imotivada do servidor em assumir a atribuição do encargo de fiscal de contratos. O que pode existir é a recusa motivada por impedimento, quando o servidor designado tiver alguma relação de parentesco, for cônjuge ou companheiro do contratado, ou não detiver conhecimento técnico que possibilite a fiscalização do contrato ("Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos", Antônio França da Costa, Revista do TCU, mai/ago 2013) [Relatório, Acórdão TCU 2917/2010 – P – Min. Valmir Campelo].

xxxi. Pontua-se apenas a importância de o Poder Público oferecer capacitação ou treinamento aos Fiscais de Contrato, emprestando-lhes a devida segurança para o exercício do encargo.

xxxii. Importante ressaltar que a omissão da Administração em fornecer os meios para a atuação diligente do Fiscal de Contratos poderá ilidir eventual responsabilização do Fiscal, deslocando-a para a autoridade designante (*culpa in eligendo*). [Relatório, Acórdão TCU 319/2010 – Plenário – Min. Walton Alencar Rodrigues] [Relatório, Acórdão TCU – 839/2011 – Plenário – Min. Raimundo Carreiro]

xxxiii. **Recomenda-se** que haja a designação de ao menos um servidor como substituto para o Fiscal do Contrato (artigo 117 da Lei n.º 14.133/21), também com o conhecimento técnico, tendo em vista que o agente público inicialmente investido na função poderá, por diversos motivos, ter que se ausentar da função, considerando a necessidade da manutenção e continuidade dos serviços de acompanhamento e fiscalização dos contratos, sob

pena de acarretar prejuízos à Administração e ao interesse público [Acórdão 2.831/2011 – TCU – Plenário].

xxxiv. Conforme sabido, a Lei n.º 8.666/93 não estabeleceu expressamente todas as atribuições do Fiscal de Contratos administrativos, contudo foi taxativa ao prescrever, no parágrafo 1°. do art. 67, que: *"O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário a regularização das falhas ou defeitos observados"*, sendo essa disposição repetida no art. 117, §1°, da Lei nº 14.133/21.

xxxv. Assim, **recomenda-se** sejam orientados os Fiscais de Contratos que a sua atuação deve se pautar pelo **formalismo**, ou seja, a adotarem, de imediato, a escrituração de relatórios específicos, físicos ou eletrônicos, objetivando o lançamento de todos os eventos pertinentes às ações de fiscalização da execução contratual, ou seja, fazendo constar, ao menos, informações acerca da execução da obra ou serviço, prazos, valores gastos, intercorrências, rescisões contratuais, aplicação de penalidades, previsão de entrega etc.

xxxvi. No mesmo sentido, **recomenda-se diretamente aos Fiscais de Contratos e seus substitutos** que, na fiscalização dos contratos, a sua atuação deve se pautar pelo **formalismo**, ou seja, a adotarem, de imediato, a escrituração de relatórios específicos, físicos ou eletrônicos, objetivando o lançamento de todos os eventos pertinentes às ações de fiscalização da execução contratual, ou seja, fazendo constar, ao menos, informações acerca da execução da obra ou serviço, prazos, valores gastos, intercorrências, rescisões contratuais, aplicação de penalidades, previsão de entrega etc.

xxxvii. É por meio dessas anotações que são constituídas provas necessárias para apuração de eventuais responsabilidades das partes contratantes, bem como para eventual necessidade de aplicação de penalidades

por descumprimento de cláusulas contratuais ou, ainda, através delas poder-se-á fundamentar eventual processo administrativo de rescisão contratual (Lei 8.666/93, art. 78 e art. 137, da Lei nº 14.133/21), para além de esses registros proporcionarem ao Fiscal segurança em face de eventuais responsabilizações administrativa, civil ou criminal.

xxxviii. Trata-se de medida para a efetiva fiscalização dos contratos e hábil para afastar qualquer forma de **responsabilidade solidária** dos Fiscais de Contrato ou dos seus substitutos.

Por fim, na forma do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, segunda parte, da Lei n.º 8.625/93, o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, por meio do Promotor de Justiça ao final assinado, **requisita ao Exmo. Senhor Prefeito de Jaguapitã/PR** que, **no prazo de 20 (vinte) dias**, seja encaminhada a esta Promotoria de Justiça, no e-mail jaguapita.prom@mppr.mp.br, resposta acerca do acolhimento da presente recomendação administrativa.

Ainda com fulcro no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, segunda parte, da Lei n.º 8.625/93, o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, por meio do Promotor de Justiça ao final assinado, **requisita aos Fiscais de Contrato** que, **no prazo de 20 (vinte) dias**, seja encaminhada a esta Promotoria de Justiça, no e-mail jaguapita.prom@mppr.mp.br, resposta acerca do acolhimento das recomendações constantes dos parágrafos "x" e "xxxvi" da presente recomendação administrativa.

Informa-se ainda aos destinatários da presente recomendação que o **MINISTÉRIO PÚBLICO** se coloca à disposição para discutir e readequar os detalhes operacionais da presente recomendação, tais como formas de registro das informações, informações que deverão constar nos registros, dentre outros pontos, tudo para que possa ser devidamente resguardada a probidade

administrativa, sem que haja o comprometimento da atividade da Administração Pública.

Com fundamento no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/93, **REQUISITA-SE**, ainda, ao Prefeito Municipal, **QUE DETERMINE A PUBLICAÇÃO DESTA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA NO ÓRGÃO DE IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO**, independentemente de seu acolhimento, o que também deverá comprovado, no prazo de 10 (dez) dias.

Registre-se no PRO-MP, encaminhando-se cópia da presente recomendação ao Presidente da Câmara de Jaguapitã/PR e ao Chefe da Unidade de Controle Interno do Município, para ciência.

Jaguapitã/PR, datado e assinado digitalmente

BERNARDO MARINO CARVALHO:04950792431 2023.06.27 17:06:49 -03'00'

BERNARDO MARINO CARVALHO

Promotor de Justiça

Câmara Municipal de Jaguapitã
Rua Amazonas nº 60 - Jaguapitã-PR
CNPJ: 01.724.513/0001-08
03/07/2023 14:46
Protocolo: 114/2023
André Luis de Mello
Oficial Legislativo

Req: 070/2023

Ciente e encaminhe ao jurídico 04/07/23