



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

PARECER N.º 009 - AUDIN/IFAM/2013

Natureza: Ação de Auditoria Preventiva

Solicitante (s): Pró-Reitoria de Administração do IFAM

Interessado (s): Construtora Roberto Passarini Ltda

Assunto: Procedimento para pagamento de Reajuste de Preços

Referência 1: Processo n.º 23042.001368/2008-60

Referência 2: Despacho/Encaminhamento N.º 939/2013

EMENTA: Execução contratual. Gestor do Contrato. Fiscal do Contrato. Responsabilidade de ateste de Nota Fiscal. Pagamento.

Senhor Pró-Reitor,

1. Foi encaminhado a Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM o **PROCESSO N.º 23042.001368/2008-60**, através do **DESPACHO/ENCAMINHAMENTO N.º 939/2013 DE 02 de maio de 2013**, para que a referida Unidade de Auditoria oriente quanto aos procedimentos administrativos que devem ser adotados com relação à fatura para pagamento de reajuste da **CONSTRUTORA ROBERTO PASSARINI**.

Análise documental

2. Há o enquadramento normativo da aplicação no bojo processual das normas prescritas na **PORTARIA SLTI/MPOG N.º 5, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2002 - DOU DE 09/01/2003**, onde constatamos a existência de 143 (cento e quarenta e três) folhas devidamente numeradas pela equipe da PROAD.

Relatório Fático

4. Em 24 de julho de 2012, foi encaminhado ao Reitor do IFAM o **OFÍCIO N.º 565/2012/CGAB/IFRO** com a solicitação de reajuste contratual da Empresa Construtora Roberto Passarini Ltda, referente ao Contrato n.º 08/2008, fls.01 do Processo n.º 23042.001368/2008-60.

5. Em torno da temática “reajuste contratual”, foram transcorridos todos os trâmites de discussões e pareceres jurídicos e técnicos que hoje compõe o referido processo, findando na autorização parcial do pedido inicial. É o que se pode verificar no **Termo de Apostilamento 01/2012, de 21 de dezembro de 2012, fls. 124, e na Nota de Empenho 2013NE800047, fls. 131, ambos do Processo n.º 23042.001368/2008-60.**



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

6. Em 19 de abril do corrente ano, superada a discussão inicial, a Construtora, ora pleiteante, apresentou a fatura de cobrança e os anexos necessários para o requerimento do pagamento do reajuste de preços reconhecido pela a Administração, fls. 132.

7. Em 02 de maio de 2013, foi constatado pelo Departamento de Administração e Finanças, através do servidor, o Senhor Júlio César Campos Anveres, que a Nota Fiscal estava pendente de ateste, e em ato contínuo, o Pró-Reitor de Administração, o Senhor Nelson Batista do Nascimento, solicitou a orientação da AUDIN quanto aos procedimentos cabíveis ao devido pagamento.

8. É o relatório.

Critérios de análise

10. Os critérios para execução de pagamento na Administração pública são estabelecidos na **Lei nº 4.320 de 1964**, conforme segue:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. – sem grifos no original

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; – *sem grifos no original*

II - a nota de empenho; – *sem grifos no original*

III - **os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.** – *sem grifos no original*

11. Nos ensina José Afonso da Silva (Orçamento-Programa no Brasil, 1973, p. 342), que a liquidação “*verifica se a obrigação nasceu efetivamente com o cumprimento das cláusulas contratuais, que são a fonte da obrigação e do direito que se verifica se foi adquirido*”. Ainda com base na doutrina, destacamos a obra de Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (Curso de Direito Financeiro, 2012, p.109, que relaciona os documentos legais para a liquidação “*A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: a) contrato, ajuste ou acordo respectivo; b) a nota de empenho; c) os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço*”.

12. Verificamos que a liquidação é procedimento obrigatório e detalhado que precede o pagamento efetivo, de modo que toda a documentação comprobatória da regular execução do contrato e a documentação exigida por lei deverá está relacionada no processo de pagamento.

13. **Especificamente, aqui, trataremos sobre o procedimento administrativo que deve ser adotado com relação às faturas que comprovam a prestação efetiva do serviço**



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

contratado pela a Administração. Abordaremos, assim, a responsabilidade pelo atesto da nota fiscal.

14. Nesse sentido, sabemos que à luz da **Lei nº 8.666/1993** toda execução contratual deverá ser **acompanhada e fiscalizada por um REPRESENTANTE da Administração**, conforme inteligência do artigo seguinte e seus parágrafos:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um **representante da Administração** especialmente designado, **permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.** – *sem grifos no original*

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º **As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.**

17. Outro dispositivo importante a ser destacado quanto ao recebimento do objeto contratado é o **art. 73, inciso II da Lei 8.666/1993**:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, **pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado**, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, **por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado**, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei; - *sem grifos no original*

18. Há também o **Decreto nº 2.271/1997**, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que estabelece:

Art. 6º A administração indicará um **gestor do contrato**, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. – *sem grifos no original*

20. O Tribunal de Contas da União, através de seus acórdãos, relaciona o ateste de recebimento nas notas fiscais aos termos dos artigos 67 e 73, II da Lei nº 8.666/1993, conforme segue:

Acórdão 845/2005 – TCU - Segunda Câmara

Ateste o recebimento de material nas notas fiscais respectivas, nos termos do art. 73, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

Acórdão 666/2004 – TCU - Segunda Câmara

Observe, nos recebimentos de notas fiscais relativas à aquisição de bens ou prestação de serviços, **a necessária atestação dos servidores designados para acompanhar os contratos**, de acordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

21. Pela interpretação dos dispositivos acima, o REPRESENTANTE pelo acompanhamento e fiscalização do contrato não resta claramente definido como Gestor ou Fiscal do contrato, ficando a critério da Administração designar seus gestores e fiscais contratuais e atribuir suas funções. Nesse sentido, houve um estudo publicado pelo Tribunal de Contas da União, em 2010, **“Terceirização na Administração Pública: A gestão e a fiscalização dos contratos”**, de autoria da Especialista Amelia Midori Yamane Sekido, tratando da matéria, do qual destacamos os seguintes trechos:

A maior parte dos autores entende que o gestor e o fiscal não devem ser a mesma pessoa. Para Jessé Torres (2008, p.9), o gestor é aquele que tem uma visão ampla do sistema ao qual o contrato está inserido e o fiscal é o que comparece em campo e verifica se o contrato está sendo executado conforme seus termos. O gestor pode ser responsável por mais de um contrato e deve preferencialmente exercer suas atribuições com dedicação exclusiva, para que possa executá-lo com o devido zelo. – *sem grifos no original*

Para o autor essa separação de funções é importante, pois as atribuições são diferentes, sendo, porém, complementares uma da outra: Ora, se o gestor é essa peça que tem a visão do sistema, que conhece as prerrogativas da Administração, sabe usá-las no momento e na dose certos, ele tem que ter uma equipe que possa ir ao campo da execução para acompanhar o que está acontecendo – o gestor não vai, é evidente; **se ele é gestor está na sua unidade administrativa tomando uma série de providências e acompanhando o desenvolvimento da execução através de relatórios, documentos, sem jamais perder esta visão do todo, a visão do sistema, eficiência e eficácia, relação custo-benefício e resultados.** (PEREIRA JÚNIOR, 2008, p.9). – *sem grifos no original*

Em relação ao conhecimento técnico, Jessé Torres (2007, p.411) defende que o gestor deve ter um arcabouço mínimo de conhecimento, como se vê a seguir: Fundamentalmente, **o gestor** é alguém que tem que conhecer um pouco do direito, das leis que regem as contratações públicas, tem que entender de direito administrativo; não precisa ser necessariamente advogado, não precisa ser bacharel, mas tem que ter noções dos princípios, noção do que é o Direito Administrativo na questão das contratações, tem que ter noções básicas de direito financeiro. Com essa bagagem mínima do arcabouço legal que rege a execução de um contrato – porque a gente está falando de execução de contrato, mas existe a execução orçamentária junto com o contrato –, existe alguém que vai atestar o cumprimento de uma etapa do contrato e gerar um processo de pagamento dentro da Administração Pública. **O gestor tem importância fundamental não só em relação ao acompanhamento físico da execução do objeto, mas também tem a responsabilidade de atestar que a partir daquele momento o contratado poderá receber a parcela respectiva ao cumprimento daquela etapa do contrato.** – *sem grifos no original*



19. Diante das correntes de discussão existentes sobre o tema e dos estudos realizados, entendemos ser importante a observância do Princípio da Segregação de funções juntamente com os estudos doutrinários, visando interpretar a legislação utilizada sobre a matéria em voga. Sendo assim, verificamos a necessidade de distinção prática das atribuições do Gestor e do Fiscal do Contrato, ambos inseridos no conceito admitido pelos arts. 67 e 73, II da Lei 8.666/1993, para que seja feito um acompanhamento eficiente e eficaz da execução do contrato.

Análise do caso concreto

20. Resta pendente o ateste da **Nota Fiscal nº 001370, fls. 133**, por falta de definição das distinções de competência com relação ao Gestor do contrato e ao Fiscal do Contrato, que à luz das boas práticas e do Princípio da segregação de funções devem ser pessoas distintas. Definir esses agentes, através de publicação de Portaria pela autoridade responsável, é ato obrigatório em todos os acompanhamentos de contratos.

21. Apesar de tal omissão, verificamos que há estabelecido no próprio contrato, fls. 46 do Processo em referência, **CLÁUSULA OITAVA – DA FISCALIZAÇÃO** que o servidor designado pelo Diretor Geral do CEFET/AM teria plenos poderes para encaminhar e certificar as fatura e documentos comprovantes apresentados pela Contratada (...) estando neste ato, indicado para tal fim, a Técnica em Construção Predial, MIRALBA UCHOA DE CARVALHO, na conformidade do disposto no artigo 67 da Lei 8.666/1993.

Recomendação

28. Destacadas as hipóteses, RECOMENDAMOS QUE:

a) Seja executada a **CLÁUSULA OITAVA do Contrato 08/2008**, de modo que a fiscal designada, MIRALBA UCHOA DE CARVALHO, com base nas informações processuais, faça sua análise, e se assim entender proceda com o ateste da Nota Fiscal nº 001370;

b) Como segunda opção, à luz do princípio da celeridade e economia processual, recomendamos que o ateste seja exarado pelo Magnífico Reitor, visto que é o Gestor maior do Contrato e que por meio do Despacho nº 1134/2012, fls. 96, decidiu pelo deferimento do reajustamento de preço;

c) Para os próximos contratos, seja explicitamente definido qual o papel de cada agente responsável pela sua execução, quais sejam o **GESTOR E O FISCAL**. No entanto, com referência ao ateste, recomendamos que seja feito em conjunto, pelo Gestor e pelo Fiscal (is) do Contrato;

d) A Coordenação de Contratos estabeleça em seus controles internos o controle e registro de todos os documentos pertinentes ao contrato, inclusive, as portarias de designações do gestor e do fiscal de contrato, assim como suas respectivas atribuições.

Sendo esse o Parecer Técnico que submetemos à Vossa apreciação.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

AUDITORIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS, em Manaus (AM), 06 de maio de 2013.

Atenciosamente,

Samara Santos dos santos
Auditora-Chefe Substituta do IFAM
Mat. Siape 1885822