

Fundamentos e Práticas da Gestão e Fiscalização de Contratos (Lei 14.133/2021)

Sumário Executivo

Este documento sintetiza as diretrizes fundamentais para a gestão e fiscalização de contratos sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). A transição para o novo regime exige uma mudança profunda de mentalidade, superando vícios da legislação anterior e focando em uma estrutura de governança robusta. Os pontos críticos incluem a obrigatoriedade da gestão por competência, a segregação rigorosa de funções e a responsabilização individual dos agentes públicos nas esferas administrativa, civil e penal. A eficácia da contratação pública depende diretamente de um planejamento sólido, centrado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), e de uma fiscalização técnica realizada preferencialmente por servidores efetivos e capacitados.

1. Governança e Responsabilidade da Alta Administração

A Lei 14.133/2021 estabelece que a governança não é uma escolha, mas uma responsabilidade atribuída à alta administração do órgão. Conforme o Artigo 11, os gestores máximos (prefeitos, presidentes de autarquias ou câmaras) devem implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar as contratações.

- **Pilares da Governança:**
- **Liderança:** Exercício do poder de decisão com foco no interesse público.
- **Estratégia:** Definição de metas com início, meio e fim, integradas ao planejamento orçamentário.
- **Controle:** Implementação de compliance e gestão de riscos para assegurar a eficiência e integridade.
- **Deveres da Autoridade Máxima:** Promover a gestão por competência e designar agentes que preencham requisitos técnicos e éticos. A autoridade máxima deixa de ter um papel meramente político para assumir obrigações técnicas e administrativas diretas.

2. Gestão por Competência e Segregação de Funções

A gestão por competência busca o equilíbrio entre a capacidade profissional do servidor e a necessidade do objeto contratado. A segregação de funções, prevista no Artigo 5º, é um princípio condicional para evitar conflitos de interesse e mitigar riscos de fraude ou erro.

Critérios de Escolha dos Agentes

- Conhecimento comprovado na área de compras públicas.
- Conhecimento técnico específico sobre o objeto.
- Ausência de parentesco entre os envolvidos (medida anticorrupção).
- Aptidão para aprendizado contínuo.
- **Preferência por servidores efetivos:** Recomendações recentes de Tribunais de Contas reforçam que funções críticas, como a fiscalização, devem ser exercidas por servidores de carreira.

A Regra de Ouro da Segregação (Quatro Grupos)

Para garantir a segurança jurídica, as funções devem ser distribuídas de modo que:

1. **Quem Planeja** (elabora ETP e Termo de Referência) não publica o edital.
2. **Quem Publica** (agente de contratação/pregoeiro) não fiscaliza a execução.
3. **Quem Fiscaliza** (faz as medições e atestos) não autoriza o pagamento.
4. **Quem Paga** (ordenador de despesa) é a autoridade competente final.

3. Atribuições do Gestor do Contrato

O Gestor do Contrato é o representante administrativo da instituição, responsável pelo gerenciamento amplo e pela coordenação entre as partes.

- **Planejamento da Execução:** Estabelece metas, prazos e monitora o cronograma físico-financeiro.
- **Controle Financeiro:** Gerencia pagamentos, medições, reajustes de preços e repactuações.
- **Comunicação:** Atua como o canal oficial entre a administração e o contratado, solicitando informações e alinhando expectativas.
- **Sancionamento:** É o responsável por sinalizar à autoridade superior a necessidade de abertura de processos de penalização contra empresas inadimplentes.
- **Avaliação de Desempenho:** Documenta a performance do fornecedor, o que servirá como critério de desempate em futuras licitações.

4. Atribuições do Fiscal do Contrato

O Fiscal do Contrato exerce a função técnica e operacional, garantindo que o objeto seja entregue exatamente como pactuado no edital e no contrato.

- **Acompanhamento Técnico:** Realiza inspeções e testes para verificar a conformidade dos produtos ou serviços (ex: conferência de marcas de café, validade de pneus, qualidade de pavimentação).
- **Registro de Ocorrências:** Deve manter um registro rigoroso (prontuário ou diário de obra) de todas as falhas ou faltas do fornecedor.
- **Fiscalização Documental:** Verifica a regularidade trabalhista e previdenciária, bem como a conformidade de notas fiscais e documentos de equipamentos (ex: chassis de caminhões, certificações do INMETRO).
- **Poder de Notificação:** Tem autonomia para advertir o fornecedor sobre falhas técnicas que precisem de correção imediata, sem prejuízo de informar o gestor para medidas administrativas superiores.
- **Recusa por Incapacidade Técnica:** O servidor pode se negar temporariamente a exercer a função de fiscal se comprovar não deter o conhecimento técnico necessário para avaliar o objeto específico (ex: um farmacêutico fiscalizando dietas complexas sem auxílio laboratorial).

5. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) como Base do Sucesso

O ETP é identificado como o "ganache" que sustenta todo o planejamento. Problemas comuns na execução (como o "café ruim" ou obras paralisadas) geralmente têm origem em um ETP deficiente.

- **Função:** Estudar o problema e buscar a melhor solução no mercado (nacional ou internacional), antes da elaboração do edital.

- **Visão Prática:** O ETP deve definir descritivos técnicos reais e não genéricos. Se o fiscal identifica que o produto entregue é ruim mas atende ao edital, a falha foi no planejamento (ausência ou erro no ETP).

6. Responsabilização dos Agentes

A Nova Lei de Licitações intensifica a responsabilidade pessoal de gestores e fiscais, que podem responder individualmente em três esferas: | Esfera | Natureza | Consequência || ----- | ----- | ----- || **Administrativa** | Omissão ou negligência no dever de fiscalizar. | Processo Administrativo Disciplinar (PAD). || **Civil** | Dano ao erário por imprudência ou erro grosseiro. | Ressarcimento pessoal ao erário via Tomada de Contas Especial. || **Penal** | Atos dolosos, conluio, superfaturamento ou falsidade ideológica. | Reclusão (tipificado no Código Penal, com penas de até 8 anos). |

7. Diretrizes do TCE-PR (Acórdão 722/2024)

Auditorias recentes em municípios paranaenses consolidaram recomendações que devem ser seguidas para evitar apontamentos de irregularidade:

- **Proibição de Comissionados na Fiscalização:** Fiscais de contrato não podem ser ocupantes apenas de cargos em comissão; a função deve ser de servidores efetivos.
- **Normatização Própria:** Os órgãos devem criar decretos municipais específicos para regulamentar as funções de gestor e fiscal, incluindo checklists e modelos de relatórios.
- **Apoio Jurídico e Controle Interno:** Gestores e fiscais têm o direito e o dever de contar com o apoio da assessoria jurídica e do controle interno para fundamentar suas decisões.
- **Comissões de Recebimento:** Implementação obrigatória para bens de maior complexidade ou entregas descentralizadas.