



Pesquisa nº 20/2021

Número máximo de contratos. Servidor. Executor.

Prezado (a) Senhor (a),

Atendendo à solicitação de pesquisa de V.S^a. listamos abaixo as decisões que mais se aproximam do tema solicitado. Ressaltamos que o resultado não é exaustivo, visto que a pesquisa é realizada por meio de termos selecionados. Outras decisões deste Tribunal, incluindo as decisões e processos citados nos relatórios, votos e decisões podem ser obtidas por meio de realização de pesquisa textual no seguinte endereço eletrônico: <https://busca.tc.df.gov.br>.

Pelos *links* incluídos nos cabeçalhos abaixo também é possível acessar o inteiro teor dos respectivos documentos (Processo/Decisão/Relatório-Voto, dentre outras peças dos autos).

Colocamo-nos à disposição para quaisquer outras informações que se fizerem necessárias.

[DECRETO Nº 32.598, DE 15 DE DEZEMBRO 2010,](#)

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

[...]

II - o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

[...]

§ 4º **É facultada a indicação de um mesmo executor ou supervisor para mais de um contrato**, não sendo vedada a designação de mais de um executor ou supervisor para o mesmo convênio ou contrato. ([Parágrafo alterado\(a\) pelo\(a\) Decreto 38874 de 21/02/2018](#))

[Decisão TCDF nº 4274/2018. Processo nº 7119/2017](#)

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do [RI/TCDF](#), julgou improcedentes os recursos manejados em relação à [Decisão nº 6.026/2017](#). Vencido o Relator, que manteve o seu voto.

[Relatório/Voto](#)

Os presentes autos foram inaugurados, em atenção à [Decisão nº 863/17-CMA1](#) (Processo nº 32.160/16-e 2), com o fim de analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis pela designação irregular de fiscais para as obras executadas indiretamente pela Novacap, conforme explicitado a seguir:

[...]

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO



Pesquisa nº 20/2021

Número máximo de contratos. Servidor. Executor.

8. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 644/2018-G3P ([e-doc 40E6658F-e](#)), de 31.7.2018, da lavra do Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE, diverge da proposta da Unidade Instrutória. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

[...]

“14. O Parquet especializado passa ao exame, lamentando, de pronto, discordar da Proposição Instrutiva. Esclareço e fundamento na sequência.

15. Início ressaltando que as irregularidades ensejadoras da sanção pecuniária aplicada pela Corte restaram qualificadas pelo zeloso Corpo Técnico, no processo originário⁴, como produtoras de alto impacto na gestão; porquanto, da lista de obras concluídas em 2011 e 2012, extraiu-se a designação de 35 diferentes fiscais, dos quais 8 não mantinham qualquer vínculo efetivo com a Administração e 7 deles restaram designados para fiscalizar contratos de obras com valor global superior a R\$ 150.000,00, o que flagrantemente desafiou a redação vigente do art. 41, §10, do [Decreto n.º 32.598/2010](#).

16. Tal circunstância, acompanhada da designação em sobrecarga de agentes públicos fiscalizadores de contratos, em desacordo com o art. 41, §4º do aludido Decreto, fragilizou sobremaneira os procedimentos de fiscalização e controle adotados pela Companhia, contribuindo, em grande parte, para o comprometimento da qualidade das obras, de sua funcionalidade e vida útil, além de ter atuado como coadjuvante de diversas outras irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria Integrada; o que levou os Auditores a registrarem, quanto à qualidade do produto entregue pela Companhia, a severa afirmação de que a fase de execução dos contratos se encontrava comprometida, em razão das falhas observadas nos procedimentos de fiscalização das obras.

[...]

17. O tema foi largamente debatido por este Ministério Público de Contas a teor do Parecer n.º 725/2017–ML, na fase antecedente. Pela pertinência, faço questão de repisar e corroborar em destaque, porquanto os Argumentos Recursais, especificamente quanto aos fatos inquinados, apenas reiteram os fundamentos ofertados em Justificativa, que foram, em amplitude adequada, rechaçados pela Corte:

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.

§ 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.

[...]

13. Em razão da supremacia do interesse público, é necessário que a atividade desenvolvida pelo executor esteja balizada dentro das premissas existentes na Lei nº 8.666/1993 e no Decreto n.º 32.598/2010. Isso porque inúmeras irregularidades administrativas na execução contratual, dentre as quais, a realização de pagamento sem a devida contraprestação dos serviços contratados, advêm de fiscalizações ineficientes e permissivas, que possibilitam aos contratados o descumprimento contratual sem a devida penalização.

14. Fundamentado na análise de diversas auditorias, inspeções, TCAs e PCAs no âmbito desta e. Corte de Contas, o MPC/DF alcançou o entendimento de que grande parte das irregularidades na execução contratual decorre do fato dos executores: i) estarem sobrecarregados com número excessivo de contratos, impossibilitando uma gestão, execução e fiscalização adequada; ii) não possuírem qualificação adequada para o desenvolvimento dos trabalhos de gestão e fiscalização dos contratos para os quais eram designados; iii) não pertencerem ao quadro efetivo ou permanente do Governo Distrital; e/ou iv) não terem suporte, auxílio ou supervisão das unidades contratantes no desempenho de suas atividades.

15. Como visto, dentre as causas de irregularidade listadas acima, **o assoberbamento da atividade de execução contratual, evidenciado nos casos em que o executor é responsável, simultaneamente, por mais de três contratos, exsurge como um fator prejudicial ao desenvolvimento regular dos trabalhos de fiscalização, pois, além de inibir a adoção de ações**



Pesquisa nº 20/2021

Número máximo de contratos. Servidor. Executor.

preventivas, dificulta o combate das irregularidades que ocorrem durante a execução do contrato, potencializando a ocorrência de possíveis prejuízos ao Erário.

16. Não obstante, é necessário também que o executor, além de possuir conhecimento e experiência na área do contrato e, em certos casos, formação e habilitação adequada ao objeto contratado, detenha a condição de perenidade no serviço público, de forma a não haver solução de continuidade da atividade ou tampouco a impossibilidade de responsabilização por irregularidades havidas na fiscalização. Por óbvio, os cargos/empregos efetivos possuem melhor adequação à atividade de fiscalização contratual do que os temporários ou comissionados.

[...]

19. O regramento citado alhures, mais especificamente o art. 41, §§ 4º e 10, do Decreto nº 32.598/2010, **foi criado no sentido de estabelecer um comprometimento maior do executor de contrato com a atividade a ser desempenhada, garantido, para tanto, condições mínimas para o desenvolvimento adequado da função.**

[...]

29. Apontou, ainda, que em 64% dos processos examinados não foram apresentados recebimentos definitivos, sendo que desse universo, **3 contratos não apresentaram sequer o termo de recebimento provisório e os termos de recebimento definitivo emitidos não versavam sobre pendências ou necessidade de melhorias nas obras identificadas no recebimento provisório;** denunciando que o recebimento provisório foi tratado pela Novacap como mera formalidade contratual. Indicou, ainda, que 36% dos processos não apresentam planta de cadastro (“as built”) emitida pela contratada e aprovada pela NOVACAP.

[...]

VOTO

[...]

17. Concluiu-se que este último quantitativo de profissionais seria insuficiente para suprir, por exemplo, os 455 fiscais de obras designados pela Novacap no período de 2003/2006. Outro aspecto que não foi considerado nas apurações diz respeito à necessidade de correlação entre a especialidade e formação profissional do engenheiro e a obra a ser fiscalizada. Desse modo é seguro afirmar que o quantitativo seria inferior, caso considerado este fator.

18. Também não seria razoável que a NOVACAP promovesse a alocação de todos os engenheiros de seu quadro em funções de fiscalização, privando os demais setores de conhecimentos especializados necessários à consecução de suas atividades.

19. No que concerne à designação do mesmo fiscal para mais de 3 (três) obras simultâneas, verifica-se que 11 (onze) do total de 12 6 fiscais nominados no relatório de monitoramento de auditoria⁷ são engenheiros do quadro efetivo da NOVACAP. **Nesse contexto, apesar da impropriedade, nota-se que, neste caso, os dirigentes primaram pela designação de funcionários públicos concursados e qualificados para as atividades de fiscalização.**

[...]

21. Assim, observa-se que a alteração normativa promovida pelo [Decreto nº 38.874/18](#) ampliou para toda a Administração Distrital regras mais flexíveis quanto à designação de fiscais de contrato, até então observadas apenas nas contratações do DER/DF e da CODHAB/DF. Quanto ao tema, reproduzo as ponderações⁹ do i. Conselheiro MANOEL DE ANDRADE por ocasião do exame das justificativas prestadas pelos responsáveis:

“No que se refere ao limite de alçada para a designação, como executor de contrato, de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, observo que o Decreto nº 32.598/2010 já contempla exceções à regra do § 10 do art. 41.

De acordo com o art. 140-A, acrescido pelo [Decreto nº 33.748/2012](#), apenas os contratos celebrados pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal em valor acima de R\$ 10.000.000,00 terão como executor, necessariamente, **servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente.**

Da mesma forma, segundo o art. 140-B, acrescido pelo [Decreto nº 38.053/2017](#), apenas os contratos celebrados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS
COORDENADORIA DE BIBLIOTECA, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO
SUPERVISÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Pesquisa nº 20/2021

Número máximo de contratos. Servidor. Executor.

valor acima de R\$ 10.000.000,00 terão como executor, necessariamente, servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente.

[...]

22. Em razão de todo o exposto, sem ressalva à manutenção da improcedência das justificativas, deve-se dar provimento parcial aos Pedidos de Reexame, com a extensão dos efeitos aos demais responsáveis, apenas para tornar insubsistentes as sanções pecuniárias aplicadas por meio do inciso II da [Decisão nº 6.026/17-CMA](#) e do Acórdão nº 492/17.

[...].

Atenciosamente,

Supervisão de legislação e jurisprudência.

Brasília, 24 de fevereiro de 2021.