

# MANUAL OPERACIONAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

VERSÃO 1.0 – JUN/25



**Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI**

**Ministra:** Esther Dweck

**Secretaria de Gestão e Inovação**

**Secretário:** Roberto Pojo

**Secretária Adjunta:** Regina Lemos de Andrade

**Diretoria de Normas e Sistemas de Logística**

**Diretor:** Everton Batista dos Santos

**Coordenação-Geral de Normas**

**Coordenador-Geral:** Adriano Dutra Carrijo

**Coordenação de Acompanhamento Normativo**

**Coordenador:** Kadu Freire de Abreu

**Equipe Técnica**

**Elaboração**

Scheyla Cristina de Souza Belmiro do Amaral

Manuela Deolinda dos Santos da Silva Pires

Thaís Sabará Vieira de Goes

**Revisão**

Marina do Bé Nascentes Marcondes de França Ferreira

Fairuze Aziz do Brasil Pereira

Paulo Roberto Guelfi

Danielle de Sá Quirino Costa

Histórico de Versões

DATA	VERSÃO	DESCRIÇÃO
06/2025	1.0	Versão original

## Sumário

1. Apresentação.....	5
2. A gestão e fiscalização contratual.....	7
2.1. Legislação aplicável.....	7
2.2. A designação de servidor ou comissão de fiscalização .....	9
2.3. Gestão contratual .....	16
2.4. Fiscalização administrativa .....	18
2.5. Fiscalização técnica .....	19
2.6. Fiscalização setorial.....	20
2.7. Fiscalização do público usuário .....	20
2.8. Indicação de preposto pela contratada.....	21
3. Modelo de gestão contratual.....	22
4. Metodologia de fiscalização.....	24
4.1. Fiscalização da aquisição de bens .....	26
4.2. Fiscalização de serviços sem mão de obra em regime de dedicação exclusiva 30	
4.3. Fiscalização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.....	31
4.4. Fiscalização de obras e serviços de engenharia .....	43
5. Processo de pagamento .....	49
6. Alterações contratuais .....	50
6.1. Acréscimos e supressões.....	51
6.2. Reajustes .....	54
6.3. Repactuações .....	56
6.4. Reequilíbrio econômico-financeiro.....	58
6.5. Prorrogação contratual.....	62
7. Aplicação de penalidades .....	67
7.1. Advertência .....	68
7.2. Multa.....	69
7.3. Impedimento de licitar e contratar .....	69
7.4. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar .....	69

## 1. Apresentação

As contratações públicas como amparo à garantia de fornecimento de bens, insumos e serviços, sejam eles para as necessidades eminentemente administrativas da operação dos órgãos, ou ainda para o impulsionamento dos projetos de cada ente público, com foco no atendimento às demandas da sociedade como um todo, são um importante instrumento de fomento à economia e às inovações tecnológicas no país através da aplicação do poder de compra do Estado no mercado.

Nesse contexto, é imprescindível a realização de uma boa gestão contratual e fiscalização dos bens e serviços contratados, enquanto garantia de alcance dos melhores resultados, com dispêndio financeiro adequado, fomento às boas práticas de gestão pública, à inovação e à competição no mercado.

O dever fiscalizatório nas contratações públicas está calcado no princípio republicano, previsto no *caput* do artigo 1º da Constituição Federal. Os princípios da moralidade e da legalidade, previstos no *caput* do artigo 37, também o informam, assim como a regra que coíbe o dano ao erário (§4º do art. 37).

No plano legal, são estabelecidas prerrogativas para que a Administração cumpra esse dever. O inciso III do art. 104, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, institui a prerrogativa de a Administração fiscalizar a execução dos contratos, o que o fará mediante a designação de agentes públicos capazes para sua consecução enquanto gestores e fiscais de contratos, conforme previsão do § 3º do art. 8º da mesma Lei.

O modelo de designação dos gestores e fiscais de contratos está regulamentado pelo Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que dispõe *"sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."*

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.*

*(...)*

*§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei."*

### **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**

*Art. 20. Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional para a execução das atividades de gestão e de fiscalização dos contratos, de que trata o art. 19, editado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.*

O presente Manual Operacional tem por objetivo explorar os mecanismos de atuação dos agentes públicos na gestão e fiscalização dos contratos firmados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fornecendo embasamento legal, listas de verificação e, ainda, indicativo dos passos da execução contratual, explorando processos que vão desde a formalização do contrato até os caminhos para sua finalização.

## 2. A gestão e fiscalização contratual

As atividades de gestão e fiscalização dos contratos administrativos são etapas decisivas na concretização dos objetivos das compras públicas, enquanto instrumentos que proporcionam clareza, correção e bom andamento das necessidades e demandas de cada órgão ou entidade para a consecução de suas políticas públicas.

Nesse contexto, a boa gestão contratual é um importante instrumento para a garantia dos princípios da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que norteiam as atividades de logística na Administração Pública.

### ***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, **da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

### 2.1. Legislação aplicável

Previstas inicialmente no art. 117, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as atividades de gestão e fiscalização contratual deverão ser realizadas para todos os contratos da Administração Pública, quer sejam eles

de **fornecimento de bens, prestação de serviços** e, igualmente, no acompanhamento das **obras públicas**.

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*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 anotarà 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.*

*§ 3º 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. 117 da Lei nº 14.133, de 2021, traz as principais atividades dos agentes públicos no decorrer da fase de gestão contratual: o acompanhamento do objeto do contrato, que reside na vigilância quanto à plena execução do contrato por meio de ferramentas que monitorem e avaliem a qualidade e a tempestividade para o impulsionamento à concretização do contrato administrativo. Já a fiscalização está na salvaguarda dos direitos das partes e no atingimento do interesse público, por meio de ações concretas de registro de ocorrências e a efetuação de ações de regularização de falhas percebidas no decorrer do curso do contrato.



Todas as ocorrências ao longo da execução contratual deverão ser adequadamente registradas de modo a alimentar as diversas fases do processo regular das compras públicas. Ou seja, os registros da gestão e fiscalização contratual perpassam todas as fases de uma contratação, sendo objeto de apreciação não somente para o pagamento das notas fiscais ou instrumentos de cobrança decorrentes, ou para a correção de rumos da execução do objeto, mas, ainda, para subsidiar o amadurecimento do gerenciamento de riscos da contratação com o fito de mitigar ou de contingenciar riscos percebidos nas fases preparatória, externa e de gestão contratual. O registro das ocorrências, pelo fiscal, tem como objetivo, ainda, o de retroalimentar a fase de planejamento das contratações, como material de insumo para a elaboração dos próximos estudos técnicos preliminares.

## **2.2. A designação de servidor ou comissão de fiscalização**

Para cumprir a imposição legal de fiscalização de todos os contratos administrativos firmados no âmbito da Administração Pública, a autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas internas indicarem tal competência, deverá promover a designação de representantes da Administração e seus substitutos para as funções de gestores e fiscais de contrato, conforme dispõe o art. 117 da Lei nº 14.133, de 2021, e observado o art. 8º do Decreto 11.246, de 27 de outubro de 2022, que trata dos a atuação dos gestores e fiscais de contratos, entre outros assuntos.

Deve haver consonância entre o ato de designação e a previsão do termo de referência sobre as quantidades e funções de fiscais (técnico, administrativo, setorial, público usuário) necessárias àquela contratação específica.

Para os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, recomenda-se que a designação da equipe de fiscalização observe o disposto no art. 40 da IN ° 05/2017, considerando os riscos e a complexidade da execução contratual.

A designação de gestores e fiscais de contrato deverá, preferencialmente, ser realizada entre os servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, conferindo-lhes ciência sobre a indicação e respectivas atribuições, antes da formalização do ato de designação.

A designação deve observar se o agente público a ser designado preenche os demais requisitos previstos na Lei nº 14.133, de 2021, detalhados no art. 10 do Decreto nº 11.246, de 2022.

***Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022***

*Art. 8º Os gestores e os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem, para exercer as funções estabelecidas no art. 21 ao art. 24, observados os requisitos estabelecidos no art. 10.*

*§ 1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.*

*(...)*

*Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos:*

*I - ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública;*

*II - ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; e*

*III - não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração nem tenha com eles vínculo de*

*parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.*

*§ 1º Para fins do disposto no inciso III do caput, consideram-se contratados habituais as pessoas físicas e jurídicas cujo histórico recorrente de contratação com o órgão ou com a entidade evidencie significativa probabilidade de novas contratações.*

*§ 2º A vedação de que trata o inciso III do caput incide sobre o agente público que atue em processo de contratação cujo objeto seja do mesmo ramo de atividade em que atue o licitante ou o contratado habitual com o qual haja o relacionamento.*

*§ 3º Os agentes de contratação, os seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública.*

Nos casos de atraso ou falta de indicação, de desligamento ou afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou dos fiscais e seus substitutos, até que seja providenciada a nova indicação, a competência de suas atribuições caberá à autoridade responsável pela indicação ou ao que estiver previsto em normativo interno de cada órgão, conforme disciplinado no art. 8º do Decreto nº 11.246, de 2022.

A indicação de servidores para o exercício do encargo de gestor e fiscal deverá respeitar o disposto no Decreto nº 11.246, de 2022, também quanto à necessidade de capacitação desses agentes:

***Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022***

*Art. 8º (...).*

*§ 2º Na designação de que trata o caput, serão considerados:*

*I - a compatibilidade com as atribuições do cargo;*

*II - a complexidade da fiscalização;*

*III - o quantitativo de contratos por agente público; e*

*IV - a capacidade para o desempenho das atividades.*

*§ 3º A eventual necessidade de desenvolvimento de competências de agentes públicos para fins de fiscalização e de gestão contratual deverá ser demonstrada no estudo técnico preliminar e deverá ser sanada, conforme o caso, previamente à celebração do contrato, conforme o disposto no [inciso X do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021](#).*

Nos contratos que exijam a fiscalização de direitos trabalhistas e previdenciários (como na prestação de serviços de dedicação exclusiva de mão de obra), a segregação das funções dos membros da equipe de fiscalização é medida de boa prática para prevenir a ocorrência de erros e reduzir riscos, possibilitando a vista dos relatórios, registros e demais verificações do cumprimento as obrigações por membros diferentes, aumentando a transparência e a eficiência do processo.

O encargo de gestor ou fiscal de contratos não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo o servidor expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições.

Para estes casos, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, anteriormente à celebração do contrato, conforme disposto no §3º do art. 8º do Decreto nº 11.246, de 2022, considerando a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

### ***Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022***

*Art. 11. O encargo de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, de*

*gestor ou de fiscal de contratos não poderá ser recusado pelo agente público.*

*§ 1º Na hipótese de deficiência ou de limitações técnicas que possam impedir o cumprimento diligente das atribuições, o agente público deverá comunicar o fato ao seu superior hierárquico.*

*§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a autoridade competente poderá providenciar a qualificação prévia do servidor para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida, observado o disposto no § 3º do art. 8º.*

O servidor poderá, ainda, formalizar declaração de impedimento para assunção da designação apenas nos casos em que esteja caracterizado o impedimento legal para a realização das atividades de gestão e fiscalização contratual, ou que estejam enquadradas em uma das vedações legais, previstas na Lei nº 14.133, de 2021.

### ***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:*

*(...)*

*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.*

A gestão e fiscalização contratual poderão, ainda, ser realizadas por comissões formadas por representantes da Administração, seguindo os mesmos requisitos já explanados e, ainda, contar com a contratação de terceiros para assistência à fiscalização, nos termos dos incisos I e II, § 4º do art. 117 da Lei nº 14.133, de 2021.

Formalizada a designação do(s) servidor(es) para os encargos de gestão e fiscalização contratual, e seus substitutos, a Administração deverá fornecer os documentos essenciais da contratação: estudo técnico preliminar, termo de referência, parecer jurídico da licitação, a proposta e a planilha de custos da contratada, o contrato formalizado, comprovante da garantia contratual, o mapa de riscos e demais documentos indispensáveis à fiscalização (§ 4º, art. 42 da IN nº 05/2017). É importante que a equipe de gestão e fiscalização adquira conhecimento aprofundado do objeto da contratação, com especial atenção para os dispositivos que tratam das seguintes condições:

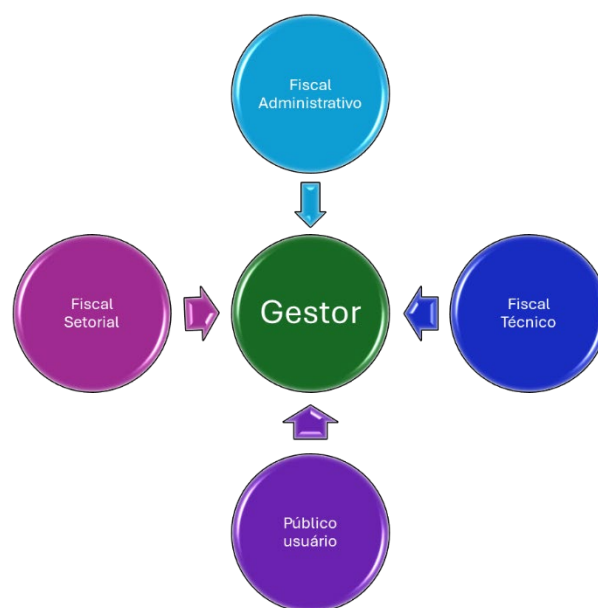
- a) o objeto e suas características, em observância ao modelo de execução do objeto;
- b) os prazos de início das etapas de execução, da conclusão, da entrega, da análise e do recebimento do objeto, observando se há disposição no termo de contrato sobre a emissão de ordem de serviço para início da execução contratual;
- c) recebimento do objeto e a mensuração dos resultados;
- d) periodicidade da medição;
- e) prazo para liquidação e pagamento;
- f) prazo para resposta, quando for o caso, ao pedido de repactuação de preços e ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro;
- g) prazo de garantia mínima do objeto;
- h) condições de manutenção e assistência técnica do objeto;
- i) direitos e responsabilidades do contratante e do contratado, bem como as sanções previstas em caso de descumprimento das condições avençadas;

- j) obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, quando for o caso;
- k) ferramentas de medição da qualidade do objeto.

Além disso, destacam-se como pontos de atenção para o adequado desempenho das atividades de fiscalização e gestão contratual, verificar se há apostilamento(s), aditivo(s), emissão de nota(s) de empenho e saldo contratual, a existência de homologação de amostra(s) ou prova(s) de conceito, no caso de aquisição de bens e, por fim, certificado(s), laudo(s), teste(s) do objeto, quando for o caso.

Todo este arcabouço representa o embasamento para o início da execução contratual e servirá de ponto de apoio para o registro das ocorrências da contratação, subsidiando ainda o recebimento do objeto e toda a instrução processual necessária para os processos de liquidação e pagamento.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma **preventiva, rotineira e sistemática**, e de forma que fique assegurada a distinção dessas atividades em relação às demais praticadas pelo agente público, se houver, para que, em razão do volume de trabalho, não se comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão do contrato.



## 2.3. Gestão contratual

A gestão e fiscalização de contratos administrativos englobam um conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os bens adquiridos ou serviços contratados, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor responsável pela formalização dos diversos procedimentos que condensam a execução contratual, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a prevenir potenciais problemas relativos ao objeto.

Desta forma, **a gestão contratual compreende a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial**, bem como os atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, alteração, repactuação, reajuste, reequilíbrio, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

Ainda, como boa prática, pode-se adotar a **fiscalização pelo público usuário, quando couber e houver previsão contratual**.

As atividades realizadas deverão estar sempre formalmente documentadas no processo da contratação e de fácil acesso igualmente ao gestor substituto para o caso de necessidade de sua atuação. O registro integral das ocorrências deverá alimentar o processo decisório sobre possíveis prorrogações contratuais, bem como os estudos técnicos preliminares sobre uma nova contratação, de forma a contribuir com a correção e otimização do modelo de contratação, das cláusulas contratuais, bem como do modelo de execução do contrato.

Caberá ao gestor, entre outras atribuições, as descritas no art. 21 do Decreto nº 11.246, de 2022:

- a) convocar e coordenar as reuniões necessárias entre os representantes do órgão ou entidade e da empresa contratada, seja



para o início ou acompanhamento da execução contratual como um todo;

b) avaliar as ocorrências documentadas pelos fiscais, seus reflexos na contratação sob o aspecto da aplicação de sanções, adequação das faturas e pagamentos, necessidades de ajuste contratual e possíveis impactos nas prorrogações;

c) elaborar termo de recebimento definitivo;

d) acompanhar o cumprimento das normas de proteção ao trabalho e garantia das condições de segurança, saúde, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado nas dependências da Administração ou local previamente convencionado em contrato;

e) acompanhar os resultados alcançados e avaliá-los em conformidade com a previsão contratual;

f) analisar os pedidos de prorrogação, reajuste, repactuação, reequilíbrio econômico, bem como outros que possam refletir na necessidade de ajustamento do contrato, para submetê-los à autoridade competente para decisão;

g) solicitar formalmente à empresa contratada, com apoio do(s) fiscal(is), conforme regramento interno do órgão, a correção de falhas na execução do objeto e na documentação entregue para fins de pagamento, inclusive quanto à regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista;

h) adotar medidas que assegurem o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior;

i) receber e dar encaminhamento imediato às denúncias de discriminação, violência e assédio no ambiente de trabalho, e também à notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo;

- j) instruir processos com a sugestão de aplicação de sanção, previstas em contrato, e submeter à apreciação da autoridade competente, entre outros, e
- k) manter, com apoio do(s) fiscal(ais), conforme regramento interno do órgão, a organização da documentação que compõe o contrato e seus termos aditivos, especialmente no tocante aos controles de prazos contratuais, regularidade fiscal e no Sicaf.

## 2.4. Fiscalização administrativa

A fiscalização administrativa, como remete o próprio nome, corresponde ao acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços e obras pela Administração, com especial atenção às revisões, reajustes, repactuações e providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento.

O servidor designado como fiscal administrativo tem por atribuição auxiliar o gestor do contrato no acompanhamento e avaliação dos documentos, com as principais atribuições de:

- a) analisar toda a documentação que compõe a entrega do bem ou serviço contratado e as condições para recebimento estabelecidas em contrato, com apoio do fiscal técnico, se necessário;
- b) controlar as ocorrências ao longo da execução contratual, bem assim seus impactos sobre a aplicação de sanções e análise de possíveis ajustes do contrato;
- c) elaborar termo de recebimento provisório;
- d) instruir e documentar processos relacionados às alterações e prorrogações contratuais, inclusive no tocante aos reajustes e repactuações;
- e) observar todo o *check list* estabelecido na Metodologia de Fiscalização do presente Manual quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento, onde couber.

## 2.5. Fiscalização técnica

A fiscalização técnica abarca a avaliação da 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 e no contrato, para efeito de pagamento conforme o resultado.

A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for previsto em contrato, deverá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, obras e bens adquiridos, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

- a) deixar de executar, ou não executar com a quantidade e qualidade mínima exigida os bens e os serviços contratados;
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada, ou
- c) deixar de produzir os resultados pactuados para a contratação.

Deverão, portanto, ser avaliados todos os requisitos estabelecidos no ato convocatório, bem como em contrato, sobre a **quantidade, qualidade, tempo e modo** de entrega dos bens, ou a execução dos serviços e obras contratados, como forma de subsidiar a análise de eficiência, eficácia e efetividade da contratação. As informações deverão ser então consolidadas no termo de recebimento provisório.

O termo detalhado de recebimento provisório deverá ser remetido ao gestor do contrato, bem como, à fiscalização administrativa, quando for o caso, pois são subsídios indispensáveis para a avaliação dos requisitos de pagamento, estabelecimento de sanções e de critérios para o julgamento da necessidade de alteração do contrato, inclusive no que diz respeito à prorrogação contratual.

## **2.6. Fiscalização setorial**

A fiscalização setorial é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos e/ou administrativos quando a prestação dos serviços ou a entrega de bens ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.

Nestes casos, todos os aspectos abordados na fiscalização administrativa e técnica deverão ser observados nas unidades desconcentradas, com produção documental que permita ao gestor do contrato avaliar a totalidade das entregas contratação e seus reflexos nos quesitos de pagamento, sanções e ajustes contratuais.

## **2.7. Fiscalização do público usuário**

A 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.

O público aqui referido pode ser: as áreas internas da organização, os agentes públicos ou ainda os usuários externos que são diretamente beneficiados ou atendidos pelo serviço contratado.

Fiscal e gestor de contrato		
Quais os primeiros passos do fiscal de contrato?	Conhecimento das informações constantes em:	Especial atenção nas cláusulas:
	Termo de Referência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objeto</b> (itens, especificações, unidades de medida)</li> <li>• <b>Modelo de execução</b></li> <li>• <b>Modelo de gestão</b></li> <li>• <b>Medição e pagamento</b></li> </ul>
	Contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objeto</b></li> <li>• <b>Vigência</b> (data de início da execução ou emissão de ordem de serviço)</li> <li>• <b>Valor</b></li> <li>• <b>Obrigações do contratante e do contratado</b></li> <li>• <b>Sanções</b></li> </ul>
	Análise de Amostra/protótipo*	*Quando houver previsão no edital ou TR de amostra, protótipo, prova de conceito etc, para avaliação de conformidade do objeto, é importante conferir se o objeto entregue ou o serviço prestado condiz com o que foi aprovado na avaliação.

## 2.8. Indicação de preposto pela contratada

Quando a contratação se referir à prestação de serviços e execução de obras, antes que sejam iniciadas as atividades, a empresa contratada deverá promover a indicação de um preposto, com o papel principal de ser o interlocutor da empresa junto à Administração na solução das demandas da

prestação do serviço, encaminhamento de ordens, rotinas e outras necessidades que se fizerem necessárias no curso da execução contratual.

As atividades do preposto deverão estar formalizadas e documentadas entre a Administração e a empresa contratada, a fim de minimizar descompasso de informações entre as partes, bem como a delimitação de responsabilidades de cada um no curso da contratação.

### **3. Modelo de gestão contratual**

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a necessidade de adoção de um modelo de gestão contratual, ainda a ser regulamentado, mas que, em síntese, deverá versar, no mínimo, sobre:

- I - os agentes públicos responsáveis pelas atividades de gestão e fiscalização dos contratos e os respectivos substitutos, bem como as atividades a cargo de cada um deles nos termos do Decreto nº 11.246, de 2022;
- II - a forma de comunicação entre o contratante e a contratada ao longo do contrato, que deverá ocorrer entre representantes da Administração e o preposto da contratada;
- III - o método de avaliação da conformidade das obras, serviços e compras entregues com relação:
  - a) às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório; e
  - b) aos termos contratuais e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento definitivo.
- IV - o procedimento de verificação do cumprimento da obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- V - os prazos para as respostas aos pedidos de repactuação de preços ou de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro,

quando for o caso, observado o prazo limite estabelecido no art. 28 do Decreto nº 11.246, de 2022, e

VI - os procedimentos para aplicação das sanções, glosas e extinção contratual.

Adicionalmente, a [Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021](#), que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece em seu art. 17 diretrizes a serem observadas na gestão dos contratos.

***Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021***

*Art. 17. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos:*

*I - avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável;*

*II - introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária;*

*III - estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências previsto no art. 14, e evitando a sobrecarga de atribuições;*

*IV - modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;*

*V - prever a implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, quando aplicável; e*

*VI - constituir, com base no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.*

A implementação das medidas acima é de competência dos dirigentes do órgão ou entidade. Uma vez estabelecidas, serão um importante instrumento para o planejamento das contratações, gestão e fiscalização contratual.

É recomendável que cada órgão ou entidade tenha definição interna sobre o rol de procedimentos para a boa gestão contratual, e que as respectivas equipes tenham conhecimento e capacidade técnica para o cumprimento de suas obrigações ao longo da execução do contrato, quanto aos mecanismos de instrução processual adotados e, ainda, à organização de dados e elementos essenciais à elaboração de estudos técnicos preliminares de futuras contratações.

Essas diretrizes estabelecidas pelo órgão ou entidade, somadas às informações colhidas durante a execução contratual bem fiscalizada orientará não só a elaboração dos estudos técnicos preliminares, mas também do termo de referência, notadamente do tópico sobre o modelo de gestão do contrato, que deverá contemplar os elementos mencionados no item 2.6 do Anexo V da [Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05, de 2017](#).

## **4. Metodologia de fiscalização**

Uma vez iniciada a etapa de entrega dos bens, o início da obra ou da prestação do serviço contratado, a equipe de fiscalização inicia, também, seu trabalho de acompanhamento da execução. As metodologias, previamente definidas em edital e no contrato deverão ser exploradas para a averiguação dos requisitos de qualidade, quantidade, tempo e modo de execução, assinalando o cumprimento das obrigações contratuais.



Deverão ser observados, caso haja previsão contratual, quais os instrumentos a serem utilizados, o modelo de gestão do contrato, critérios de medição de pagamentos, a lista de verificação para os recebimentos provisório e definitivo.

Caso se trate de serviços de maior complexidade, ou que envolva a disponibilização de mão de obra, recomenda-se a realização de uma reunião inicial entre a equipe de fiscalização e o preposto da empresa contratada, para formalização dos mecanismos que serão observados.

O plano de fiscalização a ser debatido deverá conter informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.

Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e, preferencialmente, devem estar presentes o gestor, os fiscais ou equipe responsável pela fiscalização do contrato, o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de planejamento da contratação.

Deverão, ainda, ser realizadas reuniões periódicas, ao longo de toda a execução contratual, com o preposto, de modo a garantir a manutenção da qualidade da execução e os resultados pretendidos para a contratação. Ao longo da execução contratual, todas as ocorrências deverão ser registradas, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização, instruído com todos os documentos comprobatórios, conforme modelo não exaustivo explorado neste Manual, podendo ser em meio físico ou digital, desde que garantido o acesso a todos os envolvidos.

As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor do contrato que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

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) os resultados alcançados em relação aos que foram contratados, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- b) os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas, quando houver;
- c) a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- d) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- e) o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- f) a satisfação do público usuário.

Deve ser estabelecido, desde o início da execução contratual, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

Quando se tratar de contratação de prestação de serviços com fornecimento de materiais, a conformidade do material a ser utilizado deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso.

#### **4.1. Fiscalização da aquisição de bens**

A gestão e a fiscalização do recebimento de bens e materiais será iniciada pelo almoxarifado, o setor de patrimônio do órgão ou entidade, ou outra área que a substitua, conforme previsão regimental de cada unidade. Este recebimento inicial denota apenas o ato de entrega do material por parte do fornecedor, permanecendo sob guarda e responsabilidade do órgão, até que se proceda toda a verificação objetiva do bem e da conferência documental para sua incorporação.

Conforme previsto na alínea "a" do inciso II do art. 140, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nos casos de aquisição de bens o recebimento provisório será realizado de forma sumária pelos responsáveis por sua fiscalização.

Por recebimento provisório sumário entende-se a simples verificação de entrega do material adquirido, conforme descrição do processo de compra em quantidade e tipo de bem, não implicando, neste ato, a aceitação final da entrega, que somente se dará no recebimento definitivo.

Conforme definição explicitada na publicação de Henrique Miranda em Licitações e Contratos Administrativos, o recebimento provisório sumário "consiste na simples entrega da coisa adquirida ao agente público responsável, que deverá receber as notas fiscais dos produtos e realizar a verificação quantitativa do material transferido. (fonte: MIRANDA, Henrique. Licitações e contratos Administrativos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2021).

Para realizar o recebimento provisório de bens, deverá ser verificado a discriminação em nota fiscal corresponde ao que consta do termo de referência, contrato ou instrumento de contratação direta, sendo posteriormente realizada a conferência aprofundada do conteúdo, quantidade e qualidade do material.

Esses últimos documentos (nota fiscal ou instrumento de cobrança), devem conter, obrigatoriamente:

- a) descrição do material;
- b) quantidade;
- c) unidade de medida;
- d) preços unitário e total.

O bem recebido será submetido à conferência quantitativa além da conferência documental apresentada.

A segunda etapa do recebimento dos bens envolve o exame qualitativo, que comporá o recebimento definitivo.

Esse exame qualitativo tem por objetivo avaliar se o material entregue corresponde ao pedido. Caso haja incorreções, ou ainda, apresentar faltas ou

defeitos, o encarregado do recebimento poderá recusar o recebimento, no todo ou em parte, cabendo ao fornecedor a regularização da entrega para efeito de aceitação.

Nos casos em que houve a requisição de amostra e/ou protótipo do bem, o servidor responsável pelo recebimento indicará esta condição no documento de entrega do fornecedor e solicitará à unidade responsável pelo exame a conferência e sua respectiva aceitação. A análise da amostra poderá ser feita por técnico especializado ou por comissão especial, da qual, em princípio, fará parte o encarregado do almoxarifado ou da equipe de patrimônio.

A aprovação da amostra não se confunde com o recebimento do objeto. Ela geralmente o precede: é somente depois da aprovação da amostra que a empresa poderá efetuar a entrega bem contratado. E esse bem deve conter as mesmas características e especificações do enviado como amostra.

Há uma forma alternativa de verificação da amostra, dessa vez concomitante com o recebimento definitivo do objeto. Nessa hipótese, a contratada envia um lote dos bens contratados, e um ou mais deles serão escolhidos aleatoriamente e utilizados como amostra: serão examinados e descartados pela Administração. Então, esse lote deve conter uma quantidade levemente superior à contratada, conforme o percentual de itens que será utilizado como amostra. A aprovação da amostra, nesse caso, servirá como dado para a elaboração do termo detalhado, o documento que retrata o recebimento definitivo dos bens.

Quando se tratar de bens móveis, permanentes e de consumo, de bens intangíveis e frota de veículos, o gerenciamento dos estoques e suas disponibilização para as áreas demandantes deverão respeitar os preceitos estabelecidos na Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020, que institui o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal, disponível em <https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/central-de-conteudo/legislacao/portarias/portaria-no-232-de-2-de-junho-de-2020-atualizada>.

No Painel Siads, com acesso em <https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/aceso-a-informacao/painel-do-siads>, é possível visualizar todos os bens permanentes e em uso já cadastrados no sistema. Os manuais, guias e tutoriais atualizados do Siads estão disponíveis em <https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/siads/manuais>.

A aceitação final dos bens, e consequente recebimento definitivo, deverá se dar por meio de **termo detalhado** que comprove o atendimento às exigências contratuais, a ser incluído no processo administrativo que possui toda a instrução processual quanto à fiscalização do contrato, inclusive para efeito de instrução dos processos de liquidação e pagamento.

### ***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

#### ***CAPÍTULO IX***

#### ***DO RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO***

*Art. 140. O objeto do contrato será recebido:*

*(...)*

*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.*

*§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.*

*§ 2º 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 contrato.*

*§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.*

*§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.*

## **4.2. Fiscalização de serviços sem mão de obra em regime de dedicação exclusiva**

A fiscalização dos contratos de prestação de serviços em que não há dedicação exclusiva de mão de obra, centra-se na observação dos resultados almejados conforme critérios elaborados nos estudos técnicos preliminares da contratação e de IMR ou outro que o substitua, quando houver.

A avaliação constante dos quesitos previstos no IMR serão o principal foco de observação das equipes de fiscalização, sem reduzir a importância de uma boa avaliação documental.

Desta sorte, o *checklist* básico para a fiscalização da prestação de serviços deverá observar:

- a) tempo de atendimento às demandas do órgão pela empresa contratada;
- b) qualidade do atendimento prestado, conforme indicador previamente definido;
- c) qualidade da solução ofertada;
- d) transferência de conhecimentos, quando prevista em contrato;
- e) qualidade dos materiais e insumos ofertados, quando previstos em termo de referência, projeto básico ou no contrato;
- f) manutenção das condições de documentação de qualificação econômico-financeiras da empresa contratada;
- g) manutenção da situação regular no Sicafe.

### **4.3. Fiscalização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra**

A fiscalização técnica e administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.

A definição do tamanho da amostra deve considerar os riscos de descumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, com base em indicativos observados durante a execução do contrato. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, nas contratações com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:

#### **I - No caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):**

a) no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação:

a.1. relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;

a.2. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada; observados os critérios fixados na [Instrução Normativa nº 176, de 25 de novembro de 2024](#), no que couber;

a.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços.

b) entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade destes no Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf):

b.1. Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND);

b.2. certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado;

b.3. Certidão de Regularidade do FGTS (CRF), e

b.4. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

c) entrega, quando solicitado pela Administração, de quaisquer dos seguintes documentos:

c.1. extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

c.2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

c.3. cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;

c.4. comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado; e

c.5. comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.



d) entrega de cópia da documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:

- d.1. termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
- d.2. guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
- d.3. extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;
- d.4. exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados anteriormente deverão ser apresentados. A documentação poderá ser apresentada em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.

A Administração deverá analisar a documentação solicitada no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, justificadamente.

Adicionalmente, quando houver a possibilidade de redução excepcional dos serviços em razão dos eventos de final de ano ou outras festividades, com possibilidade de compensação de jornada por parte dos trabalhadores, bem assim nos casos de necessidades específicas dos mesmos, a fiscalização contratual deverá proceder em conformidade com a [Instrução Normativa nº 81, de 12 de setembro de 2024](#).

**II - No caso de sociedades cooperativas, respeitadas as condições previstas no [Parecer n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU](#):**

- a) recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado;
- b) recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa;
- c) comprovante de distribuição de sobras e produção;
- d) comprovante da aplicação do Fundo Assistência Técnica Educacional e Social (Fates);
- e) comprovante da aplicação em Fundo de reserva;
- f) comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias; e
- g) eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as sociedades cooperativas.

No caso de sociedades diversas, tais como as Organizações Sociais Civis de Interesse Público (Oscip's) e as Organizações Sociais, será exigida a comprovação de atendimento a eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as respectivas organizações.

Além das disposições acima citadas, para todos os contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (CLT ou Cooperativas), a fiscalização deverá observar, ainda, as seguintes recomendações:

### **III - Fiscalização administrativa**

- a) fiscalização inicial (quando a prestação de serviços é iniciada):
  - a.1. no momento em que a prestação de serviço é iniciada, deve ser elaborada planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão ou entidade, divididos por contrato, com os seguintes dados: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-

alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas.

a.2. a fiscalização das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) será feita por amostragem. Todas as anotações contidas na CTPS dos empregados devem ser conferidas, a fim de que se possa verificar se as informações nelas inseridas coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado. Devem ser observadas, com especial atenção, a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho.

a.3. o número de terceirizados por função deve coincidir com o previsto no contrato administrativo.

a.4. o salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT). Deverá prevalecer o salário previsto na CCT ao qual a empresa contratada está vinculada, quando este for maior do que o estabelecido em contrato; do contrário, deverá prevalecer o salário que foi contratado, a partir da indicação do custo unitário mínimo relevante, conforme art. 5º do Decreto nº 12.174, de 2024.

a.5. devem ser consultadas todas as demais obrigações indicadas como custos mínimos relevantes, na forma do Decreto nº 12.174, de 2024, tais como adicionais ao salário base, auxílio-alimentação e benefícios indicados como tais. Além disso, caso a CCT ao qual a empresa estiver vinculada estabelecer obrigações adicionais (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito), estes também deverão ser observados.

a.6. deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. O ideal é que essa verificação seja feita na etapa de planejamento da

contratação, para que os custos estimados da licitação já indiquem esse aspecto com clareza, garantindo a isonomia na licitação. Isso também abrange a pesquisa sobre o custo dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI), que a empresa deverá fornecer ao longo da contratação.

a.7. no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação, devidamente autenticada:

- relação dos empregados, com nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;
- CTPS dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinadas pela contratada;
- exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços; e
- declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.

a.8. a fiscalização inicial deverá contemplar, ainda, a verificação da Metodologia de Gestão de Riscos aderente ao contrato – Pagamento pelo Fato Gerador ou Conta-Depósito Vinculada, bloqueada para movimentação - a fim de organizar a verificação mensal de provisões e liberações de valores, em consonância com os respectivos Cadernos de Logística disponíveis em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica>.

b) fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)

b.1. deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

b.2. deve ser consultada a situação da empresa junto ao SICAF.

b.3. serão exigidos a Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), caso esses documentos não estejam regularizados no Sicafe.

b.4. exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social, aprendiz, mulheres vítimas de violência e/ou egressos do sistema prisional, conforme disposto no § 9º do art 25, no inciso IV do art. 63 e no inciso XVII do art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, com percentuais previstos no art. 3º do Decreto nº 11.430, de 2023; art. art. 93 da Lei 8.213 de 1991, e art. 429 do Decreto-lei nº 5.452, de 1943 (alterado pela Lei nº 10.097, de 2000).

b.5. analisar todas as ocorrências de afastamentos, substituições, férias e 13º salários para fins de apuração dos valores de faturamento, respeitando a Metodologia de Gestão de Riscos aderente ao contrato, conforme disposições dos Cadernos de Logística de Pagamento pelo Fato Gerador ou Conta-depósito vinculada, disponíveis em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica>. Observar atentamente nas ocorrências de ausência sem cobertura do posto se a situação se enquadra em uma das opções elencadas na [Instrução Normativa nº 81, de 2024](#).

b.6. avaliar, quando couber, a métrica e impactos financeiros da apuração do IMR, com subsídio de dados a serem fornecidos pela fiscalização técnica.

b.7. exigir o relatório atualizado de planejamento de férias dos trabalhadores, de que trata a [Instrução Normativa nº 213, de 29 de maio de 2025](#).

c) fiscalização diária.

c.1. deve-se evitar dirigir aos terceirizados ordens que não estejam em conformidade com o modelo de gestão contratual. Preferencialmente, as solicitações de serviços e correções de rotinas devem ser dirigidas ao preposto da empresa, com exceção aos casos em que o empregado atua diretamente com os servidores em suas atividades rotineiras, compartilhando do mesmo ambiente de trabalho (ex: serviços de secretariado, apoio administrativo, arquivo e outros com configuração semelhante).

c.2. deverá haver a conferência diária, por amostragem, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho, inclusive para subsidiar a apuração de eventuais coberturas de empregados faltantes e/ ou em gozo de período de férias, bem como as decorrentes de negociações para compensação de jornada, com potencial impacto na apuração de pagamento dos Cadernos de Logística de Pagamento pelo Fato Gerador ou Conta-depósito vinculada.

c.3. na ocorrência de necessidade de ajustes da jornada de trabalho que serão objeto de compensação de horário posteriormente, as equipes de gestão e fiscalização deverão seguir os procedimentos indicados na [Instrução Normativa nº 81, de 12 de setembro de 2024](#).

d) fiscalização procedimental

d.1. observar a data-base da categoria prevista na CCT. Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos.

d.2. certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.

d.3. certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária).

e) fiscalização por amostragem

e.1. a Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.

e.2. a Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, os quais devem ser entregues à Administração.

e.3. o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle.

e.4. a contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

- extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;
- cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

- cópia dos contracheques assinados dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários; e
- comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

Em caso de indício de irregularidade ou **possível inadimplemento do recolhimento de contribuições previdenciárias e de FGTS** por parte da empresa prestadora de serviços, a equipe de fiscalização deverá observar as regras da boa fiscalização para a garantia aos direitos dos trabalhadores alocados na prestação do serviço, e ao perfeito cumprimento das disposições contratuais.

Os procedimentos deverão perseguir o disposto na Instrução Normativa de Serviços, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, aplicável aos contratos firmados pela Lei nº 14.133, de 2021, por força da Instrução Normativa nº 98, de 26 de dezembro de 2022, bem como as previsões constantes de contrato, devendo, no mínimo atender às seguintes **etapas administrativas**:

- a) reter imediatamente o pagamento das faturas e **exigir a emissão dos documentos hábeis para recolhimento de contribuições previdenciárias e FGTS por parte da empresa**, uma vez que esta é a única responsável legal com possibilidade de realizar tal ação;
- b) em caso de não comprovação da regularidade por parte da empresa dentro dos prazos previstos em contrato, o órgão poderá **utilizar os valores retidos para pagamento direto dos salários aos empregados, bem assim das referidas guias de recolhimento de contribuições previdenciárias e de FGTS emitidas pela empresa**;



- c) em caso de **negativa expressa da empresa para emissão das guias de recolhimento de contribuições previdenciárias e de FGTS**, o órgão contratante poderá utilizar-se dos valores retidos cautelarmente para **realizar o depósito judicial dos valores, para garantir o direito dos trabalhadores alocados na prestação do serviço**;
- d) em qualquer das situações elencadas, faz-se necessário, comunicar as irregularidades à autoridade competente do órgão contratante para iniciar o procedimento voltado à aplicação das sanções previstas em contrato, bem como à Receita Federal e ao Ministério do Trabalho.

O descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções.

A Administração poderá conceder um prazo para que a contratada regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual, quando não identificar má-fé ou a incapacidade da empresa de corrigir.

Para efeito de **recebimento provisório**, ao final de cada período mensal, o fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, dentre outros, emitindo relatório que será encaminhado ao gestor do contrato.

#### **IV - fiscalização técnica**

A fiscalização técnica dos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra dependerá do modelo de contratação explorado nos Estudos Técnicos Preliminares da contratação, da métrica de apuração do serviço prestado e da possível utilização do IMR.

Durante a execução do objeto, na fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para

requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços. O preposto deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

A contratada poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

É vedada a atribuição à contratada da avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços.

O fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.

Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.

Nos contratos onde houver previsão de aplicação do IMR, a fiscalização técnica deverá subsidiar a fiscalização administrativa com dados acerca da aferição dos resultados que possam impactar diretamente no faturamento dos serviços prestados.

#### **4.4. Fiscalização de obras e serviços de engenharia**

A fiscalização de obras e serviços de engenharia deverá observar os modelos e listagens não exaustivos constantes dos Manuais de Obras Públicas e Edificações, do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme o tipo de contatação realizada (construção, manutenção ou elaboração de projeto). Os Manuais permanecem vigentes e estão disponíveis em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-obras-publicas-edificacoes-praticas-da-seap-manuais>.

Adicionalmente, faz-se necessário que a equipe de gestão e fiscalização contratual busque conhecimento sobre outras Leis, normas e regulamentos inerentes às obras e serviços de engenharia, tais como:

- códigos, leis, decretos, portarias e normas federais, estaduais e municipais, inclusive normas de concessionárias de serviços públicos;
- instruções e resoluções dos órgãos do sistema Confea e CAU;
- normas técnicas da ABNT e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

Na reunião inicial dos trabalhos a Contratada deverá apresentar o plano de execução e o cronograma detalhado da obra e dos serviços. O cronograma deverá estar adequado às previsões constantes do Projeto Básico, contendo as parcelas correspondentes à efetiva consecução do serviço ou etapa correspondente e de seu impacto no computo dos pagamentos ao longo da execução contratual. No caso de obra(s), é fundamental a verificação dos projetos, da planilha orçamentária, do cronograma físico-financeiro, do Caderno de Encargos, certificado(s) de testes e ensaios e demais documentos necessários à execução do objeto contratado.

Sugere-se, ainda, a adoção de documentos formais, similares à diários de obra onde seja possível anotar todas as ocorrências e suas correções ao

longo da execução dos serviços e atuação da empresa contratada, relação dos serviços em andamento, efetivo de pessoal, vistorias, encaminhamento de providências, resultados de diligências, incidentes, entre outras a depender da natureza do objeto contratado.

A Administração deve manter permanentemente e preferencialmente de forma eletrônica o registro apropriado para anotações relacionadas com a execução do contrato, incluindo ocorrências relevantes, comunicações entre as partes, alterações de projeto, medições, fiscalizações, termos de recebimento e demais documentos correlatos, com vistas a garantir a rastreabilidade, a transparência e a adequada gestão do contrato. No caso da possibilidade de instituir e manter sistema informatizado de acompanhamento da execução de obras e serviços de engenharia, a Administração deverá prover sistema com funcionalidades que permitam o registro e o monitoramento contínuo do andamento físico e financeiro da obra e serviços de engenharia, inclusive mediante a incorporação de recursos audiovisuais, tais como imagens e vídeos georreferenciados e com data/hora, sempre que possível.

Caso os projetos de engenharia tenham sido elaborados com a utilização da Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM), deve-se elaborar o contrato de fiscalização e de execução da obra atendendo aos mesmos critérios em atendimento ao previsto §3º do art. 19, da Lei nº 14.133, de 2021.

Tendo em vista tratar-se de modalidade que envolvem conhecimento técnicos mais modernos e atualizados deve-se avaliar a necessidade de contratação de serviço complementar para auxílio dos gestores e fiscais que não possuem qualificação e experiência no uso das ferramentas. A contratação de serviço especializado poderá ocorrer em qualquer fase da execução do empreendimento, levando em consideração os ganhos potenciais advindos do aumento da eficiência que a ferramenta propicia e a transferência de know-how, como treinamento prático aos servidores no decorrer da gestão contratual, privilegiando a segurança e a correta interpretação das informações dos sistemas.

## **I - fiscalização técnica**

A fiscalização técnica de contratos de obras e serviços de engenharia deve, precipuamente, verificar se a execução do objeto contratado está de acordo com as especificações determinadas no instrumento convocatório e com os custos e prazos definidos. Assim, essa fiscalização engloba atividades relacionadas à garantia de qualidade de execução do objeto, que devem ser executadas rotineiramente, tais como:

- a) acompanhar a execução dos serviços em conformidade com o plano de execução e o cronograma aprovados, certificando-se de que o Preposto esteja sempre ciente das obrigações assumidas na contratação, quando for o caso;
- b) determinar a reparação, correção, remoção, reconstrução ou substituição no todo ou em parte, às expensas da contratada, quando forem verificados vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução do contrato ou de materiais empregados;
- c) proceder as medições nos serviços executados, conferindo-os e recebendo-os provisoriamente;
- d) realizar vistorias nos trabalhos de campo verificando sua conformidade com as normas vigentes e o cumprimento de orientações técnicas e indicações de segurança;
- e) emitir relatórios técnicos, laudos e pareceres sobre os resultados das fiscalizações efetuadas;
- f) verificar cumprimento de eventuais obrigações adicionais contidas na apólice do seguro-garantia e comunicar ao fiscal administrativo eventuais irregularidades;
- g) acompanhar o descarte adequado dos produtos ao fim de sua vida útil, em observância à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2010);

Reforça-se que a listagem apresentada não se destina a completude das atividades, mas tão somente à apresentação de um rol mínimo de atribuições que deverão ser observadas na fiscalização técnica.

## II - fiscalização administrativa

A fiscalização administrativa de obras e serviços de engenharia cuida da regularidade documental da contratação, em especial quanto ao controle de prazos, dos ajustes contratuais, conforme listagem **não exaustiva** a seguir:

- a) realizar todas as tarefas relacionadas ao controle de prazos, acompanhamento de empenho/pagamento, gestão de documentos, documentação relativa ao reajuste de preços, formalização de Apostilamentos e Termos Aditivo, e acompanhamento de garantias e glosas;
- b) instruir processos para a celebração de Termo Aditivo e/ou apostilamento(s), quando necessário, observando o término da vigência do contrato e assegurando que haverá tempo hábil para sua tramitação;
- c) conferir os dados das faturas e relatório da fiscalização técnica antes do recebimento provisório, promovendo as correções devidas e arquivando cópia junto aos demais documentos pertinentes;
- d) verificar a manutenção pela contratada das condições de habilitação exigida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, edital e contrato, solicitando os documentos comprobatórios pertinentes;
- e) acompanhar os saldos orçamentários, por meio de planilhas e/ou sistemas quando disponíveis;
- f) acompanhar rotineiramente a execução dos serviços administrativos, de forma a atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas verificados;
- g) solicitar a reparação/correção de incorreções/irregularidades administrativas resultantes da execução do contrato;
- h) acompanhar o saldo do empenho em função do cronograma financeiro previsto de desembolso;
- i) manter os sistemas atualizados com valor do contrato, com seus aditivos, se houver, e os valores empenhados e já pagos;
- j) acompanhar junto ao fiscal técnico eventuais informações de descumprimento de obrigações constantes na apólice do seguro-garantia e reportar para a Unidade Gestora;

### III - medição de resultados

Sobre a medição, que consiste na aferição prévia do que foi efetivamente realizado em determinado período da vigência do contrato, esta deve estar em conformidade com os critérios estabelecidos no Termo de Referência, conforme dispõe a alínea g, inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021.

Para as obras e serviços de engenharia contratados sob o regime de empreitada por preço global, empreitada integral, tarefa, integrada e semi-integrada, deve-se adotar sistemática associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários, conforme § 9º do art. 46 da lei nº 14.133, de 2021.

Quanto à periodicidade da medição, destaca-se o que dispõe o art. 92 da lei nº 14.133, de 2021.

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.***

*"Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*

*(...)*

*§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal."*

### IV – garantia de solidez e segurança

As garantias pela solidez e segurança das obras e serviços deverão cobrir o prazo mínimo de 5 (cinco) anos após o recebimento definitivo por parte da Administração. Tal previsão visa resguardar a Administração no caso da identificação de vícios ou defeitos decorrentes da desconformidade de materiais ou técnicas de execução e que somente poderão ser identificadas mediante a instalação e o uso da edificação, ou ainda que só venha a tornarem-se aparentes após algum tempo.

As garantias de solidez e segurança não substituem as garantias de execução da obra ou serviço de que trata o art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021 (seguro-garantia, caução e fiança). As finalidades de ambas são diversas. A garantia de execução se relaciona ao fiel cumprimento do contrato, conforme especificações e cronograma estabelecidos. O acionamento das garantias de execução se dá, principalmente, durante a execução, quando ocorre inadimplemento de alguma das obrigações.

Já a garantia de solidez e segurança tem relação com a qualidade do que foi executado – ela corresponde à garantia que conhecemos no nosso dia a dia; prevista no Código de Defesa do Consumidor e também, para o caso das obras, no artigo 616 do Código Civil, cuja redação inspirou a previsão do artigo 140, §6º, da Lei 14.133, de 2021.

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.***

*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;*

*(...)*

*§ 2º 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 contrato.*

*(...)*

*§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição*



da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.

§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.

§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

## 5. Processo de pagamento

Conforme abordado anteriormente, para finalizar o recebimento definitivo, o gestor do contrato deverá realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa, consolidando os dados necessários para instrução do processo de pagamento.

Caso haja irregularidades que impeçam a autorização de faturamento, o gestor indicará as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;

Por fim, deverá emitir termo de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados e comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização, considerando, inclusive os dados do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) quando houver.

Quando houver glosa parcial dos serviços, o gestor deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.

Constatando-se, junto ao Sicaf, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deverão ser tomadas as providências previstas no § 4º do art. 3º da Instrução Normativa nº 2, de 11 de outubro de 2010.

O setor competente para proceder o pagamento deve verificar se a Nota Fiscal ou Fatura apresentada expressa os elementos necessários e essenciais do documento, tais como:

- a) o prazo de validade;
- b) a data da emissão;
- c) os dados do contrato e do órgão contratante;
- d) o período de apuração do serviço ou entrega do bem;
- e) o valor a pagar;
- f) os destaques tributários, quando couber

Uma vez que não é objetivo central do presente Manual adentrar nas operações financeiras de cada órgão, os procedimentos internos de pagamento deverão respeitar a [Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 4 de novembro de 2022](#). Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

## 6. Alterações contratuais

Ao longo da execução do objeto poderão surgir necessidades, previstas ou não, de adequação das cláusulas contratuais. O Capítulo VII do Título III da Lei de Licitações e Contratos Administrativos disciplina quando e sob quais critérios os contratos poderão sofrer tais alterações, conforme [artigos 124 a 135](#).

Da leitura desses artigos da Lei nº 14.133, de 2021, extraem-se as seguintes possibilidades de ajuste contratual que serão abordadas no presente Manual:

- a) Acréscimos e supressões (unilateral ou por acordo entre as partes);
- b) Reajuste em sentido estrito;
- c) Repactuações;
- d) Reequilíbrio econômico-financeiro;

## 6.1. Acréscimos e supressões

Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, na forma prevista nos incisos I e II do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021, mediante celebração de termo aditivo.

### ***Lei nº 14.133, 1º de abril de 2021***

*Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I - unilateralmente pela Administração:*

*a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;*

*b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;*

*Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).*

*Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.*

Nas **alterações contratuais unilaterais**, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato, não podendo haver modificação da essência do objeto.

É vedado, ainda, promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.

As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:

- a) a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;
- b) a descrição detalhada da proposta de alteração;
- c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;
- d) o detalhamento dos custos da alteração, tanto de acréscimo como de supressão, de forma independente, de forma a demonstrar que não extrapolam os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato, e
- e) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

As **alterações contratuais com acordo entre as partes** englobam as situações em que é:

- a) conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) necessário 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 contrato.

Pode ser que as alterações decorram de falhas de projeto, conforme §1º do artigo 124. Nesse caso, será preciso avaliar a necessidade de apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

É importante que se realize esse juízo prévio de admissibilidade de um procedimento apuratório porque este tem um alto custo e gera enorme desgaste para os envolvidos. Além disso, a proliferação de processos contribui para uma cultura do medo e para uma paralisia decisória, contrária à eficiência administrativa.

Por isso, tais apurações devem ser instauradas somente quanto se tratar de um erro inescusável, ou no mínimo quando houver dúvidas sobre se tratar de um erro escusável ou não escusável.

É preciso reconhecer a enorme dificuldade de se elaborar um projeto, sobretudo de obras e serviços mais complexos, de forma absolutamente precisa. Na verdade, alguma margem de erro é até mesmo esperada, existindo normas técnicas que apontam os limites de tolerância quanto às imprecisões, a depender do tipo de documento elaborado. Como exemplo, a Resolução nº 361/91 – Confea estabelece o nível de precisão de 15% para o orçamento sintético do Projeto Básico.

Assim, pode-se considerar erro inescusável, passível de instauração de procedimento apuratório, aquele que é superior ao limite de tolerância estabelecido nas normas técnicas para aquele documento. Em sendo o erro inferior a tais limites, a apuração sequer deve ser iniciada, porque erros fazem parte do trabalho envolvido, dentro de certos limites.

## 6.2. Reajustes

O reajuste em sentido estrito consiste na aplicação de índice de correção monetária previamente definido em contrato, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, e a efetivação de sua aplicação poderá ser realizadas mediante apostilamento, conforme indicação do art. 136 da Lei n.º 14.133, de 2021.

*Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:*

*I - 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 orçamentárias*

Para o apostilamento ser viável, é necessário que o índice conste do edital (ou anexos) ou do instrumento de contratação direta, conforme o caso, observando-se as regras do artigo 25 da Lei 14.133, de 2021:

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

*§ 1º É admitida estipulação de reajuste em sentido estrito nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano, desde que não haja regime de dedicação exclusiva de mão de obra.*

*§ 2º O reajuste em sentido estrito terá periodicidade igual ou superior a um ano, sendo o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, a data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa proposta se referir, ou, no caso de novo reajuste, a data a que o anterior tiver se referido.*

*§ 3º São nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.*

*§ 4º Nos casos em que o valor dos contratos de serviços continuados sejam preponderantemente formados pelos custos dos insumos, poderá ser adotado o reajuste de que trata este artigo.*

*(...)*

*§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.*

*§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:*

*I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;*

*II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.*

### **6.3. Repactuações**

A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme disposto no §8º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021.

A repactuação de preços é direito do contratado e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta, podendo ser dividida em tantas parcelas quanto forem necessárias, inclusive em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, tais como os custos decorrentes da mão de obra e os custos decorrentes dos insumos necessários à execução do serviço.

Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, com datas-bases diferenciadas, a repactuação deverá ser dividida em tantos quanto forem os Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho das categorias envolvidas na contratação.

A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.

O interregno mínimo de um ano para a primeira repactuação será contado a partir:

- a) da data limite para apresentação das propostas constante do ato convocatório, em relação aos custos com a execução do serviço



decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; ou

b) da data do Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalente vigente à época da apresentação da proposta quando a variação dos custos for decorrente da mão de obra e estiver vinculada às datas-bases destes instrumentos.

Nas repactuações subsequentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação.

As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho

A variação de custos decorrente do mercado somente será concedida mediante a comprovação pelo contratado do aumento dos custos, observando os critérios estabelecidos no termo de referência.

O prazo para a decisão sobre o pedido de repactuação deverá constar de cláusula contratual, sendo preferencialmente dentro de 1 (um) mês da data de protocolização do pedido com comprovação da variação dos custos, conforme disposto no §6º do art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, podendo este prazo ser suspenso quando, pela instrução processual, for detectada a necessidade de complementação de documentação e/ou informações. A contagem também é suspensa até a resposta por parte da empresa contratada.

As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento.

Conforme estabelecem os modelos de contrato disponibilizados pela AGU e Seges, o pedido de repactuação deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação ou encerramento contratual, sob pena de preclusão

Os efeitos financeiros da repactuação deverão ocorrer exclusivamente para os itens que a motivaram e apenas em relação à diferença porventura existente, e terão suas vigências iniciadas da seguinte forma:

- a) a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação, como regra geral;
- b) em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade e para concessão das próximas repactuações futuras; ou
- c) em data anterior à ocorrência do fato gerador, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão de obra em que o próprio fato gerador, na forma de Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras.

## **6.4.     Reequilíbrio econômico-financeiro**

O reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de eventos supervenientes, deverá ser instruído e justificado, com devida demonstração dos impactos, e com consequente elaboração de termo aditivo a ser apreciado pela assessoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

Estes eventos, tanto quanto possível, já deverão estar mapeados desde a fase de planejamento da contratação, compondo o mapa de riscos e os estudos técnicos preliminares.

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:*

*a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;*

*(...)*

*Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.*  
*§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.*

*§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.*

*§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.*

*§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.*

*§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:*

*I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;*

*II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.*

*§ 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários à sua identificação, alocação e quantificação financeira.*

*(...)*

*Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial."*

A matriz de alocação de riscos, prevista no art. 103 da Lei nº 14.133, de 2021, como dito anteriormente, definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, e deverá aprofundar-se em possíveis soluções para a sua manutenção ao longo da execução do objeto, mediante definição da assunção de riscos por cada parte integrante, quer seja o órgão contratante, a empresa ou a seguradora que figurar por meio da contratação de garantias contratuais.

As exceções, ou seja, **os eventos imprevisíveis e de impactos incalculáveis**, deverão ser tratados no caso concreto, sob os preceitos do art. 124, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

### ***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

***Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:***

(...)

**d) 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 contrato.**

*§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.*

*§ 2º Será aplicado o disposto na alínea "d" do inciso II do caput deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.*

Os ajustes contratuais decorrentes da ocorrência de eventos de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis deverão ser instruídos com documentação suficiente para a demonstração do impacto financeiro a ser suportado em decorrência dos fatores, bem assim da proposta de análise de ajuste de coberturas, garantias e outras, sendo necessária a formalização da adequação por meio de termo aditivo ao contrato inicial, com devida apreciação da assessoria jurídica do órgão competente.

## 6.5. Prorrogação contratual

A prorrogação dos contratos segue metodologias bastante distintas, a depender de se tratar de um contrato de escopo ou um contrato de serviço ou fornecimento contínuos.

Nos contratos de escopo – aqueles com vigência por período determinado – o prazo é prorrogado automaticamente caso o objeto não seja concluído no prazo fixado.

### ***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.*

*Parágrafo único. **Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:***

*I - o contratado será constituído **em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;***

*II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.*

A instrução processual necessária para a apuração das responsabilidades sobre eventual não entrega e/ou conclusão dentro do prazo previsto em contrato deverá ser formalmente documentada pelo gestor e conduzida por comissão, agente ou setor competente, responsável pela fiscalização do contrato, contendo todos os elementos necessários para a tomada de decisão sobre a aplicação das sanções previstas em edital, bem como sobre a continuidade ou não da contratação. O processo, então, deverá ser submetido à apreciação da autoridade competente para decisão final.

Já para os contratos de serviços ou fornecimentos contínuos – aqueles que envolvam serviços ou compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas – a dinâmica é bastante diferente, e deverá seguir as disposições do art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

***Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021***

*Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.*

Nas contratações de serviços continuados, não há prorrogação automática do prazo de vigência. Pelo contrário, a prorrogação deverá ser formalizada antes de a vigência chegar ao fim, sob pena de extinção contratual.

Por outro lado, a Lei nº 14.133, de 2021, previu prazos muito mais longos para a vigência contratual. Se antes a regra era de vigência anual, com prorrogações sucessivas até se atingir o limite de cinco anos, hoje os contratos contínuos já podem ser firmados inicialmente por esse prazo.

A sistemática de prorrogações anuais sucessivas foi substituída por verificações anuais sucessivas quanto à existência de créditos e vantajosidade da contratação. Existindo créditos e permanecendo uma contratação vantajosa, bastará que o gestor ateste isso nos autos; não será necessário adotar outra formalização que envolva a vigência contratual.

Caso não haja créditos ou caso a contratação não se mostre mais vantajosa, aí sim o gestor terá que adotar medidas para extinguir o contrato. Isso poderá ser feito sem ônus para a Administração, desde que sejam

observadas as regras de se notificar o contratado com ao menos dois meses de antecedência e a extinção se der na data de aniversário do contrato.

Com essa nova metodologia, a Lei nº 14.133, de 2021, desonerou a gestão contratual de todo ano prorrogar os contratos, mas manteve a prerrogativa de a Administração decidir, ano a ano, se o contrato deve ou não ser mantido.

Então, nas situações esperadas de existir crédito e o contrato se manter vantajoso, haverá uma única prorrogação contratual, por mais cinco anos, atingindo-se o prazo máximo decenal previsto no artigo 107. No regime jurídico anterior, para se atingir uma contratação de dez anos seriam necessárias duas licitações e 8 prorrogações contratuais, enquanto agora apenas uma licitação e uma prorrogação (além das verificações anuais).

Essa prorrogação contratual não é um direito subjetivo do contratado, pois objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. A instrução processual deverá refletir isso, contemplando:

- a) demonstração formal que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;
- b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;
- c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;
- d) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;
- e) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação, e
- f) comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

A comprovação de que o valor do contrato permanece vantajoso para a Administração deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da



contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

É importante acrescentar que essa análise sobre a vantajosidade da prorrogação envolve muitos outros aspectos, além do mero valor do contrato. Mesmo do ponto de vista econômico, os custos de uma nova licitação precisam ser considerados na avaliação dessa vantajosidade, porque uma pequena diferença de valores encontrada pode ser facilmente consumida em um processo licitatório, que inclusive pode nem resultar nos valores inferiores obtidos em pesquisa.

Além disso, o fato de a execução contratual estar sendo feita corretamente, de a contratação não apresentar problemas que demandam custos pessoais e materiais da Administração, também é um aspecto a ser considerado. O importante é que a justificativa para a prorrogação aborde os aspectos relevantes para a decisão e que se exerça a competência decisória que cabe à Administração nesses casos.

A justificativa por escrito é imprescindível, bem como a autorização prévia da autoridade competente.

A prorrogação deve ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante, ressalvadas os casos em que haja Parecer Referencial que dispense a análise individualizada do órgão de assessoramento jurídico, a critério da autoridade.

Quando se tratar de contratos de prestação de serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra, a vantajosidade econômica para prorrogação estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:

- a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;
- b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais

serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE);

Ainda nos casos de contratos de prestação de serviços com mão de obra com dedicação exclusiva, a Administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.

De outro giro, nos contratos contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, conforme entendimento exposto na Orientação Normativa da AGU nº 60, também é dispensada a pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência, desde que o gestor ateste que o índice de reajuste aplicável ao contrato acompanha a ordinária variação dos preços de mercado.

Diante das especificidades do caso concreto, se não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços contratados tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital, deverá o gestor realizar a pesquisa para avaliar a vantajosidade econômica da renovação, observando os ditames da IN SEGES/ME nº 73, de 2020.

Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, deverá ser indicado o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

A Administração não poderá prorrogar o contrato quando a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação.

## 7. Aplicação de penalidades

A aplicação de penalidades é decorrente de condutas que resultem em infrações administrativas. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos inova ao descrever essas condutas no art. 155, a seguir transcrito:

*Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:*

*I - dar causa à inexecução parcial do contrato;*

*II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;*

*III - dar causa à inexecução total do contrato;*

*IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;*

*V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;*

*VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;*

*VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;*

*VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;*

*IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;*

*X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;*

*XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;*

*XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.*

Salienta-se que a aplicação de penalidade pode ter caráter preventivo, educativo ou repressivo. Além da reparação de danos pelos responsáveis que causem prejuízos ao órgão ou entidade, bem como afastar um contexto de abuso de direito proveniente de entidades privadas em desfavor da Administração, objetivando, em última análise, a proteção ao erário e ao interesse público.

Importante frisar que o gestor ou o fiscal de contrato, ao constatar a existência de infração às licitações ou contratos, nasce para ele a obrigação de agir no sentido de instaurar procedimento específico visando à apuração dos fatos e para a autoridade competente a obrigação de proceder com a devida tramitação do processo.

A seguir serão detalhadas as sanções aplicáveis ao licitante ou contratado em razão da prática das infrações previstas no art. 155 da Lei nº 14.133, de 2021.

## **7.1. Advertência**

A advertência representa sanção de menor gravidade, é a mais branda das penas, destinada a punir a inexecução parcial do contrato prevista no inciso I, do caput do art. 155 da Lei nº 14.133, de 2021, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave. Trata-se, portanto, de uma sanção de caráter mais educativo, devendo produzir um efeito pedagógico junto ao penalizado, cujo objetivo é que surta efeito positivo na qualidade da prestação dos serviços.

A Advertência poderá ser aplicada isolada ou conjuntamente com a pena de multa, vedada a sua cumulação com as demais sanções. Importante ressaltar que a advertência somente tem cabimento durante a vigência do contrato.

## **7.2. Multa**

A multa é sanção pecuniária imposta à contrata por atraso ou descumprimento parcial ou total das obrigações contratuais. Pode ser aplicada cumulativamente com as demais sanções no caso de quaisquer das infrações previstas no art. 155 da Lei nº 14.133, de 2021. A fixação da multa deverá respeitar o limite mínimo de 0,5% (meio por cento) e máximo de 30% (trinta por cento) do valor do contrato previsto no §3º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021.

Importa destacar que a multa deverá constar do instrumento convocatório ou do contrato. Após regular procedimento administrativo, observado o contraditório e a ampla defesa, a multa aplicada e as indenizações cabíveis – se forem superiores ao valor do pagamento eventualmente devido pela Administração – serão suportadas por esse valor e o remanescente será descontado da garantia prestada ou cobrado judicialmente, de acordo com o §8º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021.

## **7.3. Impedimento de licitar e contratar**

O impedimento de licitar e contratar é aplicável às infrações previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do art. 155 da Lei nº 14.133, de 2021, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave. Produz efeitos no âmbito da Administração direta e indireta do ente Federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

## **7.4. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar**

A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar é a penalidade mais grave da Lei nº 14.133, de 2021. Aplicável às infrações previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do art. 155 da Lei de Licitações e Contratos

Administrativos, podendo ser aplicada também as condutas de que trata os incisos II, III, IV, V, VI e VII que justifiquem a imposição de pena mais grave.

Essa sanção impedirá o sancionado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Deve ser precedida de análise jurídica e observará as regras do §6º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021.