

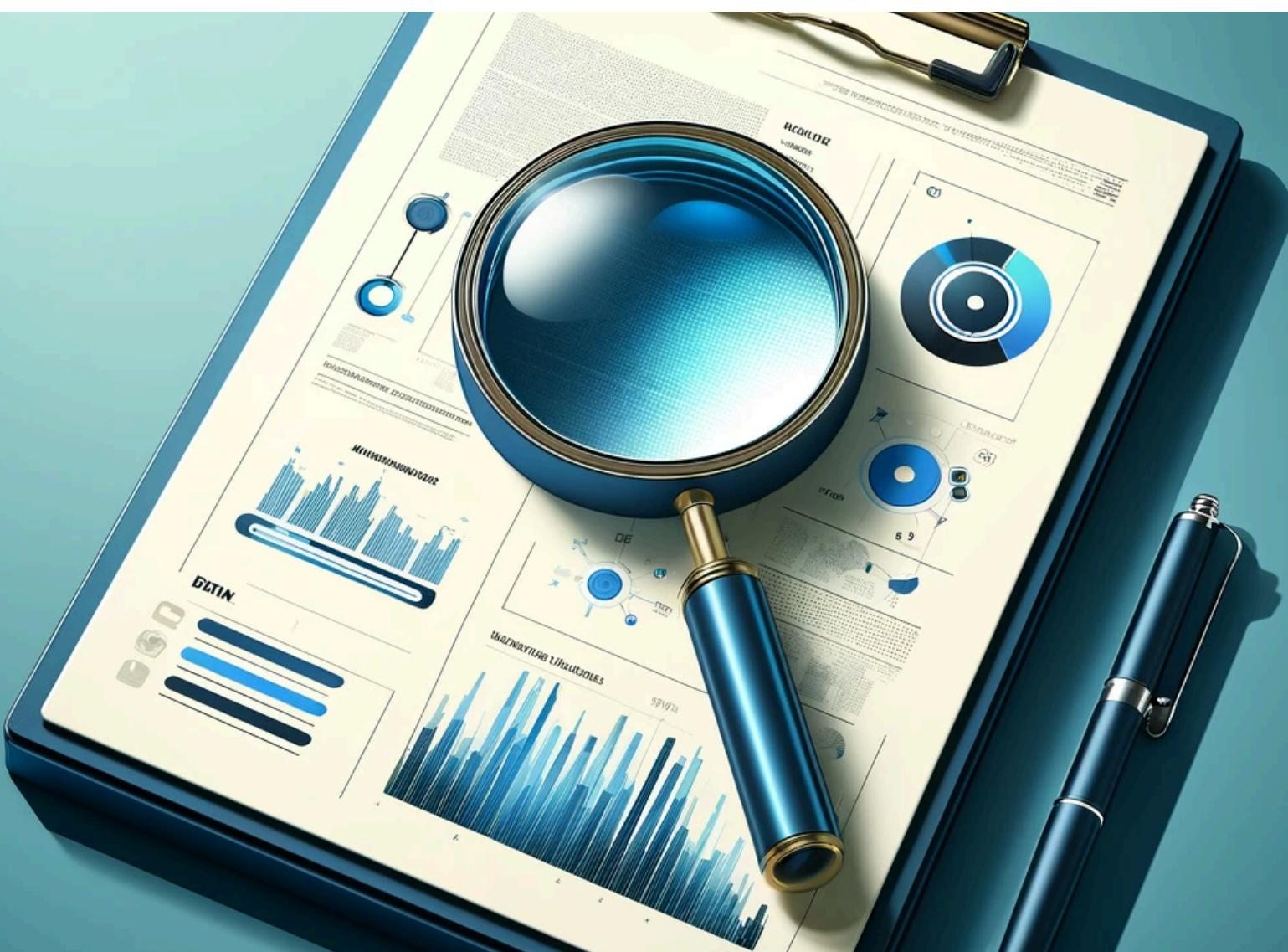


PRF

Guia-001

GUIA PARA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA PRF

**DIRETORIA
EXECUTIVA**
JUNHO DE 2025
Versão 01



FICHA TÉCNICA

ORGANIZAÇÃO:

Coordenação de Controle Interno - CCIN
Setor de Integridade e Gestão de Riscos - SIGR

RESPONSÁVEIS:

Ellen Rodrigues D'Andrea
Julianne da Nóbrega Vilela
Vivianne Marcondes Laranjeira

COLABORADORES:

Rafael de Brito Aquino Soares
Jéssica Nogueira da Gama de Assis
João Carlos De Paiva Dreyfuss
Madison de Freitas Junior
Ricardo Hary Junghans
Marcel Adriano Cunha Amaral

Proibida a cópia e/ou reprodução deste Manual, sem a prévia autorização da Polícia Rodoviária Federal.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	4
2. DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS	5
3. QUEM FAZ A DESIGNAÇÃO DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO	6
4. ACOMPANHAMENTO GERENCIAL E SUPERVISÃO DOS CONTRATOS	8
5. DO GESTOR DO CONTRATO	11
6. DO FISCAL DO CONTRATO	13
7. DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO	16
A. ATIVIDADES DO FISCAL TÉCNICO	17
B. ATIVIDADES DO FISCAL ADMINISTRATIVO	20
C. RECEBIMENTO DO OBJETO	25
8. CASO CONCRETO DE GESTÃO DE PÁTIOS	26
9. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL - FLUXO PROCESSUAL ADEQUADO	31
10. DISPOSIÇÕES FINAIS	35

1. APRESENTAÇÃO

A proposta deste tutorial é auxiliar os gestores e fiscais de contratos de nossa instituição a desempenhar uma função crucial para o êxito de vários processos de trabalho estratégicos, qual seja: **garantir que todos os contratos firmados estejam em conformidade não apenas com as exigências legais, técnicas e administrativas, mas também com as necessidades primárias que deram causa à contratação.**

Pressupondo-se que toda contratação surge de uma necessidade que precisa ser suprida, é essencial a existência dessas figuras responsáveis por verificar se tudo o que foi contratado de fato corresponde ao que foi recebido ou executado. Percebe-se, assim, que o objetivo primário da fiscalização de contratos é garantir que o que foi contratado será entregue ou realizado como pactuado, em todos os seus aspectos, seja qualitativo, quantitativo, temporal, entre outros.

Por óbvio, se uma necessidade específica precisa ser atendida, uma contratação inadequada pode resultar em prejuízos ao erário, não apenas por falhar em resolver o problema esperado, mas também porque implicará custos adicionais para remediar essa deficiência. Afora o prejuízo operacional, é importante relembrar os impactos na imagem da PRF, haja vista que todo prejuízo ao erário enseja a atuação dos órgãos de controle para avaliar a responsabilidade dos servidores que deram causa ao prejuízo, conforme preceitua o art. 121 da Lei nº 8.112/90, combinado com a previsão do art. 116, II, do mesmo diploma legal.

Aprimorar os processos de fiscalização contratual, portanto, implica em evitar prejuízos na aplicação dos recursos públicos, eliminando possíveis danos financeiros, à integridade e à reputação de servidores e da própria PRF.

Frente à sensibilidade do encargo, muitas vezes as tarefas de gestão e fiscalização tornam-se árduas, especialmente quando acrescentada às outras atribuições do servidor, razão pela qual sugerimos o estabelecimento de rotinas de fiscalização aliadas à ciência dos normativos sobre o tema a fim de que seja possível ao fiscal otimizar suas ações e garantir o cumprimento de suas responsabilidades de forma efetiva.

No exercício de seu encargo, aqueles devidamente portariados como gestores e fiscais do contrato deverão, necessariamente, buscar a otimização dos recursos e acompanhar a execução contratual a fim de se manter a qualidade nos serviços prestados conforme o que fora licitado. Também, devem saber orientar e sanar dúvidas sobre a execução, registrando todas as manifestações e ocorrências, em processo próprio de acompanhamento da execução, com vistas a rastrear a informação relativa ao adequado cumprimento do objeto contratado.

Cientes da relevância das atividades do gestor e do fiscal de contrato, este documento propõe orientações essenciais para garantir a conformidade e a eficiência na utilização dos recursos públicos, contribuindo para o fortalecimento da integridade institucional. Afinal, em virtude da alta rotatividade de servidores envolvidos na fiscalização de contratos, rastrear as informações em um guia que sirva

para auxiliar os novos fiscais na compreensão de suas responsabilidades é uma prática de governança já utilizada por outros órgãos.

Este guia simplificado se apresenta como facilitador das atribuições do gestor e do fiscal de contrato, garantindo continuidade e eficiência nos processos, evidenciando a importância de um manual que oriente os fiscais a conduzirem suas atividades com integridade e eficácia, sem esgotar todas as nuances da fiscalização de contratos, que surgirão apenas na análise de cada caso concreto.

2. DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Inicialmente, é necessário apontar que, desde a data de 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) passou a disciplinar, de forma obrigatória e exclusiva, todos os contratos firmados pela Administração Pública, sendo que as Leis nº 8.666/93 (antiga Lei de Licitações), Lei 10.520/02 (Lei do Pregão) e Lei 12.462/11 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações) apenas permanecem aplicáveis aos contratos celebrados antes de 30 de dezembro de 2023.

Nesse sentido, o conteúdo deste documento terá seu maior foco nas determinações da nova Lei, uma vez que em um futuro próximo já não existirão contratos regidos pela Lei anterior, evitando-se o prolongamento excessivo do texto.

Mesmo assim, quando possível, serão trazidos os dispositivos equivalentes no antigo regramento de licitações, a Lei nº 8.666/93, para fins de utilização sobre os contratos ainda regidos por ele.

Também serve como uma importante base para a construção deste guia a Instrução Normativa nº 05, de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as contratações, de mão de obra exclusiva, mas também aplicada no que couber aos demais contratos, no âmbito da Administração Pública.

Sugere-se, além disso, a leitura de um importante normativo, a Instrução Normativa SGD/ME N° 94, de 23 de dezembro de 2022, que, apesar de tratar especificamente sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, pode ser utilizado de forma analógica para elucidar eventuais dúvidas.

Vale destacar que mesmo sendo anterior à vigência da nova Lei de Licitações, a IN nº 05/2017 está plenamente válida, devendo ser aplicada tanto para os contratos sob a égide da lei anterior, quanto àqueles efetuados na atual lei, em razão de ser o normativo que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Outro ponto importante para o presente documento é apontar que, de forma geral, a atividade de fiscalização de contratos possui dois níveis, o operacional, exercido pelas atividades de gestão e fiscalização dos contratos, e o gerencial, responsável pela supervisão e acompanhamento da gestão

dos contratos da unidade, que geralmente é feito pelo Serviço de Contratos - SECONT, no âmbito das contratações realizadas na sede nacional, ou pelos Núcleos de Contratações Públicas - NUCONTs, no âmbito regional, cumprindo o Princípio da Segregação de Função, insculpido no art. 7º § 1º da Lei nº 14.133/2021, e também previsto na IN nº 5/2017, em seu art. 39.

Sabendo-se desses aspectos, passa-se ao aprofundamento da matéria e da realização de importantes distinções no âmbito da gestão e da fiscalização de contratos.

3. QUEM FAZ A DESIGNAÇÃO DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

Como se verá nos tópicos seguintes, a fiscalização dos contratos é exercida por diversas figuras, como o supervisor de contratos, o gestor do contrato e os fiscais propriamente ditos. Na PRF, em âmbito nacional, a competência originária para indicar a equipe de fiscalização é do Diretor-Geral, como autoridade máxima do órgão.

A Portaria DG/PRF nº 818/2022, contudo, tendo em vista o funcionamento dos processos de trabalho e a estrutura da PRF, delegou ao Coordenador-Geral de Aquisições Nacionais tal competência. Em âmbito regional, por outro lado, a Portaria de designação ainda é assinada pelo respectivo Superintendente.

Sobre esse ponto, é importante mencionar que ainda não há uma normativa que tenha delegado a competência em âmbito regional para alguma unidade responsável, o que, na prática, na impossibilidade do Superintendente em acompanhar os processos de trabalho necessários para o procedimento de fiscalização contratual, tem gerado equívocos na edição das portarias. Algumas vezes, unidades sem competência específica para tanto acabam editando as portarias para darem andamento ao processo, criando situações sem a estrita legitimidade exigida para os processos administrativos.

Espera-se, portanto, que essa situação demonstre a necessidade de edição de uma norma específica sobre a delegação de competência, ou mesmo que um futuro regimento interno traga essa definição.

Isso posto, tem-se que a designação de integrante da equipe só pode recair sobre servidor efetivo, comissionado ou temporário.

O terceirizado não pode ser designado fiscal de contratos, pois não representa diretamente a Administração Pública, mas é funcionário da empresa contratada pela Administração. O vínculo existente é entre a empresa contratada e o ente que firmou contrato, não havendo vínculo deste com o órgão público.

Quanto ao momento de designação do fiscal, é indicado que essa aconteça anteriormente ou no início da vigência contratual, ou ainda quando da sua assinatura, para que o objetivo da sua atuação seja resguardada, cumprindo a previsão do art. 7º da Lei nº 14.133/2021 e art. 41 e seguintes da IN nº 05/2017. A ausência da designação ou a sua intempestividade são motivos ensejadores de ressalva por parte dos órgãos de controle.

Além disso, a eventual falta de indicação do gestor do contrato, que pode ocorrer por deficiências na gestão de processos, por exemplo, acabará levando a responsabilidade pela gestão contratual para a unidade responsável pelos contratos, a SECONT em âmbito nacional e os NUCONTs ou SADs em âmbito regional, o que pode acarretar em quebra da segregação de funções, já que essas unidades devem supervisionar e monitorar a gestão contratual em sentido amplo.

A designação/nomeação do representante da Administração para o exercício da atividade de fiscalização e de acompanhamento da execução do contrato deve ser feita por ato oficial específico da Administração e devidamente publicado, assim como juntado aos autos da contratação.

É importante que seja nomeado mais de um representante para que os trabalhos possam ser divididos e, também, para que não haja lacuna no acompanhamento do contrato em razão de ausências legais do representante.



Além disso, segundo a Instrução Normativa nº 05/2017, em seu art. 43, o servidor designado para exercer o encargo de gestor ou de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal, mas tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações.

O que não pode acontecer é o servidor, contrariado com a atribuição, passar a agir com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional na fiscalização do contrato, como demonstrando sua insatisfação, visto que tais ações podem acarretar em sua responsabilização pessoal.

Mesmo assim, é importante que a ciência do servidor indicado seja anterior à edição da Portaria, conforme previsão do art. 41, §1º, da IN 05/2017, inclusive para possibilitar a exposição de motivos do servidor, explicado nos parágrafos anteriores.

Como já se mencionou anteriormente, a designação gera a responsabilidade direta e pessoal do fiscal de contrato no caso de irregularidades referentes a uma atuação desidiosa, devendo este ficar atento ao cumprimento das obrigações contratuais e agir preventivamente na solução de possíveis irregularidades.

Mesmo assim, é óbvio que a indicação do fiscal de contrato deve considerar a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. Também se sugere que a designação leve em conta a formação acadêmica ou técnica do servidor e a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, como prevê o art. 7º, II, da Lei 14.133/2021.

Também vale mencionar que a Instrução Normativa PRF Nº 44/2022, que institui os Eixos Temáticos de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, também determina que a indicação do encargo de fiscal deve ser feita, preferencialmente, a agentes públicos com experiência ou atribuições relacionadas a licitações e contratos ou que possuam formação compatível com as atividades a serem executadas, a fim de minimizar os riscos na deficiência da fiscalização e execução contratual e melhor aferir o fiel cumprimento do que fora contratado.

Aqui, explica-se que apesar de ser possível ao servidor público ser fiscal de um contrato de obras sem ser formado em engenharia, por exemplo, é prudente que a escolha do fiscal recaia sobre quem tem conhecimento técnico suficiente do objeto examinado, especialmente nos contratos de alta especificidade ou complexidade, visto que falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou. A autoridade superior precisa conferir as condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente.

Destaca-se que há uma diversidade de conhecimentos em diferentes campos que devem ser conduzidos e provavelmente serão postos à prova durante a execução contratual, como conhecimentos técnicos sobre o objeto contratado, conhecimentos fiscais, trabalhistas, previdenciários e orçamentários. Assim, o servidor designado para o acompanhamento contratual deverá estar atento a todas essas particularidades.

Com tudo isso exposto, fica claro que a Autoridade Competente não pode simplesmente realizar a nomeação dos gestores e fiscais de contratos apenas para cumprir obrigação formal da Lei de Licitações, sem considerar a importância da atividade, uma vez que essa ação também pode gerar consequências funcionais e pessoais.

A designação de gestores e fiscais de contratos será realizada pela Autoridade Competente no âmbito da unidade mediante Portaria a ser publicada em Boletim de Serviço, concomitantemente à formalização do contrato.

4. ACOMPANHAMENTO GERENCIAL E SUPERVISÃO DOS CONTRATOS

Como já se mencionou anteriormente, existe uma distinção entre as funções do "Gestor da Execução do Contrato" e as dos Núcleos de Contratações Públicas (NUCONTs) e Serviço de Contratos (SECONT), que lidam com os aspectos gerenciais das contratações.

Enquanto o primeiro desempenha funções predominantemente operacionais, focadas no acompanhamento cotidiano e detalhado da execução do contrato, o SECONT e os NUCONTs possuem atribuições gerenciais, coordenando e supervisionando o processo geral de gestão e fiscalização da execução contratual.

Dito de outra forma, as atribuições do Gestor do Contrato Operacional incluem atividades críticas, como o recebimento definitivo dos serviços, autorização para emissão de Notas Fiscais, ateste dessas notas, além de encaminhar demandas de correção à empresa contratada, manter o histórico de gestão do contrato, e encaminhar as indicações de glosas e sanções à área administrativa. Essas responsabilidades destacam sua atuação no nível mais operacional da execução contratual.

Em contrapartida, o SECONT e os NUCONTs desempenham um papel mais abrangente e gerencial, supervisionando a gestão dos contratos em um nível macro, o que inclui todas as contratações realizadas dentro da unidade. Este papel envolve a gestão estratégica e a supervisão das operações contratuais, garantindo que as políticas e procedimentos sejam seguidos e que os contratos contribuam para os objetivos gerais da organização.

Essa distinção surge de uma interpretação mais aprofundada do art. 39 da IN 05/2017, o qual menciona que **o gestor e o fiscal da execução contratual** devem realizar o envio de "documentação pertinente **ao setor de contratos**", que no caso da PRF seriam o SECONT e os NUCONTs, supervisores da atividade contratual.

A diferenciação mencionada busca atender ao princípio da segregação de funções, previsto na IN nº 5/2017, em seu art. 39, quando explicita que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, conjunto de ações que tem por objetivo aferir cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, prestam apoio ao setor de contratos para os procedimentos relativos a repactuações, alterações contratuais, reequilíbrios contratuais, prorrogações, pagamentos, aplicação de sanções, extinção de contratos, dentre outras.

Oportunamente, traz-se definição do Tribunal de Contas da União sobre o princípio em comento:

"A organização deve identificar as funções que tomam decisões críticas e segregá-las, de modo que a competência de decisão não esteja concentrada em uma única instância. Essa concentração é maléfica, na medida em que permite cometimento de fraude e corrupção e sua ocultação. A ideia da segregação de funções é que nenhum servidor possa estar numa

posição capaz de executar todas as etapas necessárias para cometer uma fraude e corrupção e ocultá-la." (TCU. Referencial de combate à fraude e à corrupção, 2016. p. 53).

Cumpre aqui informar que, para melhor respeitar a segregação de funções, seria ideal a formação de Comissões de Gestão de Contratos, dentro dos NUCONTs, em que os servidores destas comissões ficam exclusivamente imbuídos dos trabalhos previstos no Art. 39 da IN 05/2017, que são suficientemente complexos para exigir a total atenção dos servidores. Todavia, é possível que a pouca disponibilidade de recursos humanos nas unidades respectivas inviabilize essa solução.

Passadas essas considerações, aponta-se como atribuições das áreas responsáveis pela supervisão e acompanhamento da gestão de contratos:

- gerenciar e realizar as publicações na imprensa oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas do extrato do contrato e de seus respectivos termos aditivos, termos de apostilamento e termo de rescisão;
- acompanhar as prestações de garantias de execução dos contratos da respectiva unidade e evoluir à área de orçamento e finanças para registro no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI;
- acompanhar a abertura da conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores das empresas contratadas para prestar serviços que exijam regime de dedicação exclusiva de mão de obra;
- disponibilizar aos gestores e fiscais de contrato, que atuam no âmbito da unidade, a relação da documentação necessária para o desempenho do encargo, tais como:
 - a) edital de licitação e seus anexos (inclusive o Termo de Referência e Instrumento de Medição de Resultado);
 - b) proposta da empresa e planilhas de composição de custos;
 - c) nota(s) de empenho da despesa;
 - d) termo de contrato ou instrumento equivalente;
 - e) extrato de publicação do contrato na imprensa oficial;
 - f) comprovante de cadastro do contrato no sistema [Compras.gov.br](#) Contratos;
 - g) comprovante de abertura da conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação.
- acompanhar e controlar, junto com os gestores e fiscais, o prazo de vigência dos contratos da unidade, de forma a evitar a ocorrência de solução de continuidade;
- orientar e auxiliar os servidores designados para assumir os encargos de gestor e fiscais de contratos, ressaltando a importância e a responsabilidade das atividades e atribuições por eles desempenhadas;
- receber e analisar os pedidos de alterações, prorrogações, reajustes, repactuações e revisões contratuais, tomar as providências necessárias para a elaboração dos respectivos termos aditivos e apostilamentos, quando aplicável, e encaminhá-los à Autoridade Contratante para assinatura.

- realizar reuniões iniciais (quando da designação) e periódicas com os gestores e fiscais de contratos, de forma a repassar orientações gerais para o desempenho dos encargos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos; e
- fomentar a capacitação contínua dos gestores e fiscais de contrato.

Em resumo, enquanto o escopo das atividades dos gestores e fiscais é mais focada e específica, demandando a designação nominal de servidores para exercerem tais atribuições em relação a contratos específicos, as atividades de supervisão e acompanhamento da gestão de contratos são realizadas pelas áreas de contratações públicas em nível macro, englobando todos os contratos da Administração.

Por força do princípio da segregação de funções, fica vedada a designação do mesmo servidor para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Nesse sentido, considerando as diretrizes fixadas no parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 11.246/2022, os servidores em exercício nas áreas de licitações, compras, contratos, liquidação, pagamento e auditoria interna não poderão ser designados como fiscais e gestores de contratos, salvo quando o contrato for executado e controlado exclusivamente no âmbito dessas unidades.

5. DO GESTOR DO CONTRATO

Quando se fala em fiscalização de contratos, ainda no nível de operacionalização da demanda, existe a tendência de tratar o “fiscal” como uma figura genérica, que realiza todas as atividades relacionadas à execução do contrato. Todavia, é importante mencionar que existem algumas funções específicas no decorrer da execução contratual que extrapolam o encargo do fiscal de contratos.

Nesse sentido, destacamos os arts. 39 e 40 da Instrução Normativa nº 05, de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as contratações no âmbito da Administração Pública e trazem a existência de duas figuras importantes na matéria de fiscalização de contratos – entendida como atividade em sentido amplo – quais sejam o gestor e o fiscal de contratos. Essas figuras, que muitas vezes são confundidas ou concentradas, na verdade **devem ser exercidas por servidores diversos**, diante do princípio da segregação de funções, expressamente apontado no art. 5, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Foi justamente na IN nº 05 que veio consolidar o entendimento dos tribunais de contas tornando expressa a observância do princípio da segregação de funções na matéria de fiscalização de contratos, de forma que os contratos ainda regidos por aquele regramento também devem manter a diferenciação das duas figuras.



Portanto, apenas é possível concentrar as atividades de gestão e fiscalização de contratos em único servidor quando a autoridade competente consiga garantir a distinção dessas atividades, além de atestar que o volume de trabalho não irá comprometer o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato. **Trata-se, contudo, de medida excepcional** que deve levar em consideração a complexidade do contrato e a quantidade de servidores alocados na unidade administrativa, dentre outros fatores julgados relevantes pela autoridade competente.

Isso exposto, aponta-se que o gestor de contrato, como o nome sugere, é o responsável pelo gerenciamento do contrato e sua condução administrativa. São funções do gestor, por exemplo:

- Coordenar, comandar e acompanhar a execução do serviço, garantindo sua adequada prestação ao longo de todo o período contratual;
- Observar o adequado equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, atuando em casos de reajustes, repactuações, revisões contratuais;
- Observar os prazos de vigência dos contratos, providenciando em tempo hábil o requerimento de prorrogação ou, alternativamente, manifestando-se pelo seu encerramento, mediante as devidas justificativas legais e fáticas;
- Sanar qualquer problema administrativo que possa comprometer a execução contratual;
- Realizar os atos preparatórios à instrução processual;
- Sugerir modificações contratuais;
- Solicitar à contratada a correção de pendências constatadas na execução do contrato;
- Instruir processos para apuração de possíveis descumprimentos contratuais;
- Elaborar Nota Técnica, nos casos de alteração unilateral (acríscimo/supressão) - quantitativa e/ou qualitativa - dos contratos administrativos.

Ainda nos arts. 39 e 40 da IN n.º 05/2017, é possível verificar que o gestor do contrato exerce a coordenação das atividades de fiscalização, assim como faz o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

Já a fiscalização contratual consiste no acompanhamento pontual de determinado contrato, abrangendo a observação das especificidades técnicas de cada contrato, de acordo com o que consta no instrumento contratual. Ou seja, o fiscal acompanha o contrato enquanto ele é executado.

Um importante ponto sobre a gestão dos contratos também é a necessidade de organização e rastreabilidade das informações. Para tanto, é extremamente sugerida a criação de uma modalidade de acompanhamento processual, seja em uma planilha de fácil acesso pelos responsáveis, seja pela criação de blocos internos no sistema SEI identificados pelo nome da empresa e o número do contrato, facilitando a pesquisa pelos servidores da unidade. Assim, é possível alimentar essa planilha ou os blocos respectivos com os processos de pagamento (identificados por seus respectivos meses), processos de acompanhamento e fiscalização, processos de descumprimento contratual, entre outros.

Além disso, aponta-se que os processos de pagamento devem ser preferencialmente públicos, ressalvadas exceções devidamente justificadas, uma vez que a regra no serviço público é a publicidade de seus atos.

Demonstra-se, com isso, que o gestor do contrato também tem a função de manter saneada a tramitação processual, inclusive para garantir à PRF a possibilidade de constante reavaliação e melhoria de seus contratos.

6. DO FISCAL DO CONTRATO

A prerrogativa da Administração de fiscalizar a execução dos contratos administrativos se encontra no art. 104, inciso III da Lei nº 14.133/2021, enquanto o art. 117 define que a execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados, ou por seus substitutos.

A base de atuação do fiscal do contrato se encontra nos parágrafos do mencionado artigo, sendo determinadas as seguintes obrigações:

- a) anotar em processo SEI específico todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual;
- b) determinar o que for necessário à regularização de faltas ou defeitos observados; e
- c) solicitar a seus superiores, em tempo hábil, a adoção das medidas apropriadas acerca de providências que ultrapassem a sua competência.

O que se verifica dessas obrigações é a importância do registro completo e minucioso das ocorrências, com o fim de resguardar o próprio fiscal de ser responsabilizado por possíveis falhas na prestação do serviço. Assim, é essencial que o fiscal, durante toda a execução do contrato, alimente o processo SEI com todos os erros, omissões, falhas, divergências contratuais e inconsistências que possam comprometer a boa e regular execução contratual.

Mas quais seriam essas inconsistências? Como saber o que anotar?



Na dúvida sobre o que é importante, opte por formalizar tudo. Resguarde-se!

Nesse ponto, ainda se faz primordial deixar claro que **as anotações do fiscal não são um fim em si mesmas e nem encerram as suas atribuições. Elas necessariamente precisam estar acompanhadas da comunicação por escrito ao gestor de contratos** (ou, na sua falta, para a autoridade máxima do órgão) acerca de todos os eventos que possam prejudicar o andamento da execução contratual.

Isso acontece porque a omissão na tomada de providências constitui falta punível administrativamente, de forma que **o bom desempenho do fiscal só pode ser atestado quando da comprovação de que as anotações feitas foram efetivamente passadas para a autoridade responsável**. Essa comunicação deve ser tempestiva, com tempo hábil que permita a ação reparadora do contratado, já que **o fiscal do contrato não possui poder decisório para atuar na situação**, apenas o importante dever de entregar essa responsabilidade na mão do gestor, com base nas evidências verificadas.

Repisa-se: os casos que exigam uma decisão, ou uma punição para o contratado, não são de responsabilidade do fiscal de contratos, pois ele não possui poderes para tais decisões. Todavia, não há óbices para que o fiscal cobre da contratada a execução do objeto conforme acordado, visto que essa ação não inova na relação entre as partes, mas justamente busca evitar a necessidade de outras providências por quaisquer delas.

Sobre a comunicação, tem-se que esta pode ser feita por ofício, memorando, e-mail, comunicado ou qualquer outra forma encontrada, desde que tenha caráter formal e rastreável, sendo possível atestar sua autenticidade e integridade.

Sugere-se, portanto, que se dê preferência por documentos formalizados em um processo SEI, no qual seja possível verificar data, hora, assinatura e comprovação do envio para a autoridade responsável.

No mais, verifica-se que pelo mencionado art. 117 ainda é possível contratar terceiros para assistir e subsidiar os fiscais com informações pertinentes à sua atribuição, mas a responsabilidade primária pela fiscalização permanece sendo da Administração, por meio da figura do fiscal do contrato, permanecendo válidas as considerações feitas anteriormente.

A mesma previsão era feita no art. 67 da Lei 8.666/93 quanto à possibilidade de contratação de terceiros, mas a nova lei se dedicou a definir regras para esse tipo de assistência, focando na manutenção da responsabilidade do fiscal do contrato, o que já devia ser aplicado na prática.

Por outro lado, a Lei 14.133/21 traz a atualização de que o fiscal de contratos será auxiliado pelo assessoramento jurídico e pelo órgão de controle interno do órgão, que deverão dirimir dúvidas e

subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. Na PRF, em âmbito nacional, esses órgãos são representados pela Coordenação Geral de Análise Técnica (CGAT) e a Coordenação de Controle Interno (CCIN), ambos da estrutura da Diretoria-Executiva, enquanto nas regionais essas funções se concentram nos Núcleos de Análise Técnica e Controle Interno (NAT).

Dessa forma, é primordial a comunicação e a colaboração mútua entre o fiscal e essas áreas para garantir a existência de um controle mais eficiente.

Apesar de parecer uma inovação da Lei, é importante ressaltar que já é antiga a previsão desse comportamento da área responsável pela contratação e da área de controle interno. Como incumbido primariamente de tratar sobre a matéria, a área de contratos é a primeira linha de defesa do órgão, verificando a existência de riscos nos procedimentos e aplicando medidas de controle para eliminá-los ou mitigá-los. O Controle Interno entra na equação como segunda linha de defesa, para auxiliar o gestor a executar suas medidas de tratamento de riscos e informando sobre eventuais novos riscos identificados.

Destaca-se que essas nuances já estão demonstradas no Manual de Controle Interno - M-106 e no Manual de Gestão de Riscos - M-105, sugerindo-se a consulta a esses materiais para complementação do conhecimento.

Mesmo assim, ainda é importante dizer que o auxílio a ser prestado pela CGAT e pela CCIN não exime o fiscal de conhecer a legislação aplicável à matéria de contratos e nem tem o condão de transferir sua responsabilização em casos de dano ao erário fruto de uma atuação deficiente, por exemplo.

Da mesma forma, não é razoável solicitar subsídios extremamente técnicos e especializados que extrapolam a capacidade profissional e produtiva dessas áreas, visto que tais dúvidas provavelmente seriam melhor respondidas pelos próprios servidores e colaboradores da área de contratação.

Assim, o subsídio para a atuação do fiscal previsto em lei assemelha-se a uma assessoria, sem transferir a atribuição natural daquele servidor e muito menos a responsabilidade pelos atos praticados na gestão do contrato.

Prosseguindo na matéria, interessante perceber que também é possível criar mais de um tipo de fiscal de contratos, para garantir uma fiscalização ainda mais eficaz e transparente, podendo existir o Fiscal Técnico, o Fiscal Administrativo, o Fiscal Setorial e outros.



A fiscalização técnica consiste em uma análise detalhada para verificar se a execução de um contrato está alinhada com os termos acordados, abrangendo aspectos como quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços, e assegurando que eles atendam às necessidades primárias da Administração especificadas no contrato.

Não raro, o fiscal técnico é um representante da área requisitante, escolhido por seu conhecimento

especializado acerca da solução que se deseja adquirir. Mesmo que exista a definição dos bens e serviços no contrato e em seus instrumentos auxiliares, o olhar experiente pode identificar com muito mais facilidade o cumprimento das especificações técnicas, razão pela qual a presença do requisitante pode contribuir para a completude da análise.

Por sua vez, a fiscalização administrativa foca em questões mais formais, tais como a verificação do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas por parte da empresa contratada. Ressalta-se nesse ponto que, apesar de a IN n.º 05/2017 trazer a figura do fiscal administrativo apenas para os contratos de prestação de serviços de mão de obra, os Tribunais e Órgãos de Controle já determinaram o uso das suas diretrizes para os demais contratos, no que couber.

Em suma, esta modalidade de fiscalização engloba a avaliação da idoneidade das empresas, essencial para garantir a integridade nas contratações públicas, devendo se proceder com medidas adequadas em casos de impropriedades a esse respeito.

Adicionalmente, pode ser designado um fiscal setorial, para quando os serviços são prestados simultaneamente em diferentes setores ou unidades dentro da PRF, atuando de modo suplementar e local na fiscalização técnica do contrato.

Para exemplificar a figura do Fiscal Setorial, é possível imaginar o contrato de fornecimento de galões de água mineral para uma Superintendência da PRF. Apesar de poder se tratar de um contrato único para todas as unidades daquela Superintendência, cada unidade operacional ou delegacia pode ter uma espécie de “ponto focal” no acompanhamento da necessidade local de abastecimento dos galões, já que seria impossível que um servidor do prédio Sede, por exemplo, soubesse da realidade de cada uma das unidades descentralizadas.

Essa flexibilidade demonstra que, ao contrário da relação entre gestor e fiscal, onde os papéis são necessariamente distintos, um único servidor pode acumular diferentes tipos de fiscalização, desde que esteja capacitado para entender e gerenciar todos os aspectos relevantes nelas envolvidos.

Aspectos da Fiscalização Administrativa



7. DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO

Até o presente momento neste Guia já se tem a demonstração da necessidade do fiscal de contrato, a forma com que este é designado e sua importância para o bom andamento do processo. Parte-se, agora, para termos mais práticos quanto à atuação desta figura.

Assim, uma vez que o servidor tenha sido designado fiscal do contrato por meio de Portaria devidamente publicada e juntada no processo, o primeiro passo é averiguar a existência de documentos essenciais para o próprio início da execução do contrato. São esses:

- Emissão da nota de empenho da despesa;
- Assinatura do contrato e de outros instrumentos hábeis, como apólice de seguro-garantia, abertura de conta vinculada, etc
- Publicação do extrato do contrato;
- Verificação das exigências contratuais e legais para início da execução do objeto;
- Relação do pessoal que irá executar o serviço e a respectiva comprovação da regularidade da documentação apresentada;
- Relação de materiais, máquinas e equipamentos necessários à execução contratual.

Ademais, juntamente com esse check-list inicial, sugere-se que o fiscal mantenha em pasta organizada a cópia dos documentos abaixo identificados, os quais deverão ser objeto de consulta e parâmetro durante toda a atividade de fiscalização:

- Instrumento convocatório da licitação (edital);
- Termo de referência ou projeto básico;
- Orçamento e planilha de custos;
- Cronograma físico-financeiro;
- Proposta da contratada;
- Documento coletivo de trabalho da categoria envolvida na prestação dos serviços (convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho);
- Instrumento de contrato;
- Documento de designação do preposto pela contratada;
- Processo SEI específico com registro de ocorrências assinado, de preferência, pelo preposto;
- Cópia de atas das reuniões realizadas com o preposto, a fim de discutir a qualidade da contratação.



Mesmo com todo esse material à sua disposição, a atuação eficiente do fiscal de contrato depende do seu conhecimento sobre a necessidade a ser atendida por meio da contratação e, consequentemente, dos resultados com ela esperados. Isso inclui entender completamente a descrição dos serviços, prazos, locais e materiais a serem empregados, assim como ter conhecimento da realidade do mercado referente ao objeto.

O segundo passo, portanto, é estudar e conhecer bem o contrato em que se está atuando, já que essa função requer um compromisso constante com a integridade, a eficiência e a transparência,

assegurando que todos os aspectos do contrato sejam executados conforme o planejado, e que eventuais desvios sejam prontamente corrigidos para a satisfação das necessidades.

Com isso, foram expostas até aqui as situações básicas que todo fiscal de contrato precisa saber e precisa verificar para o cumprimento da sua função. Mesmo assim, como a intenção deste material é fornecer uma base mínima para atuação do fiscal, entende-se por bem trazer algumas informações mais aprofundadas acerca de situações específicas.

A. ATIVIDADES DO FISCAL TÉCNICO

Escolheu-se iniciar pelas atividades do fiscal técnico tendo em vista que, mesmo que sua fiscalização possa recair sobre uma infinidade de objetos diferentes, sua intenção será sempre a de aferir se o objeto entregue corresponde ao objeto contratado, o que pode gerar um pouco mais de similitude na atuação deste fiscal entre os diferentes contratos.

Deve-se ter em vista, nesse sentido, que a fiscalização técnica envolve a avaliação contínua da execução dos serviços contratados, sempre buscando manter o objeto a ser recebido fiel ao acordado entre as partes. Esse acompanhamento deve ser rigoroso, verificando se os materiais e equipamentos estão sendo utilizados corretamente e se o contingente é suficiente para manter a qualidade dos serviços.

A base para essa avaliação deve ser o Termo de Referência do contrato em análise, pois nele estarão as definições básicas sobre o que deve ser entregue por meio da contratação.

A IN n.º 05/2017 aponta que o fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, de acordo com o caso concreto, escolhendo-se a periodicidade que melhor avalie o desempenho e qualidade da prestação dos serviços. Essa avaliação pode ser feita por meio do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou outros mecanismos equivalentes para medir a qualidade dos serviços prestados e evitar a sua degeneração, de forma que o fiscal deve intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

Com base nessas aferições, portanto, devem ser produzidos relatórios periódicos que demonstrem se os serviços são compatíveis com os indicadores estabelecidos no ato convocatório, cujos resultados devem ser apresentados tanto para o gestor de contratos, para eventual adoção de providências, quanto para o preposto da empresa contratada, devendo ser tomada a sua assinatura no documento, para possibilitar a apresentação de justificativas sobre a prestação do serviço com menor nível de conformidade por parte da empresa.

O fiscal pode aceitar a justificativa, desde que se comprove que a ocorrência se deu exclusivamente por fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

Não sendo esse o caso e ficando demonstrado que a contratada não produziu os resultados com a qualidade mínima exigida, não se utilizou dos materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou os utilizou com qualidade ou quantidade inferior à demandada, o fiscal deve requerer providências para o redimensionamento no pagamento anteriormente acertado.

Assim, quando for necessário ao fiscal técnico realizar o recebimento provisório do objeto, este deve se certificar de que aquele equivale ao acordado no contrato, ou que já foram tomadas as providências para redimensionar o preço em razão da diminuição da qualidade ou quantidade desejada.

Como exemplo, traz-se aqui alguns itens que devem ser conferidos pelo fiscal de contratos em uma nota fiscal, referente à entrega de bens comuns:

INFORMAÇÕES DA NOTA - Preenchimento obrigatório conforme Resolução N° 10, TCU, 2008, modificada pelo Decreto		NF-e N: 701 SÉRIE :1									
UNIFICADO - Preenchimento	INSCRIÇÃO E AUTORIZAÇÃO DE RECEBIMENTO										
Impulso LTDA Rua São Paulo, 21 Bucarein Joinville SC		DANFE Documento auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica Saída: 1 Entrada: 2 N: 701 P: 1 SÉRIE :1	CONTROLE DO FISCO								
NOTA-FISCAL CONTRATADA IMPULSO EQUIPAMENTOS PARA GASTRONOMIA											
INSCRIÇÃO FEDERATIVA	INSCRIÇÃO ESTADUAL	INSCRIÇÃO MUNICIPAL	CPF/CNPJ								
250607760		83123141000200	42081103123141000200550010000007010046403276								
DESTINATÁRIO/REMETENTE		DATA DE EMISSÃO									
REMITENTE/ DESTINATÁRIO ???????????????? DA SILVA		25/11/2008									
ENDEREÇO RUA DO CENTRO , 987	LOCALIZAÇÃO CENTRO	CEP 87500000	DATA DE EMISSÃO 25/11/2008								
UMUARAMA	SP	492526267118	HORA DE EMISSÃO HORA DA SEXTA								
FATURA											
Número	Data Válv.	Valor									
CÁLCULO DO IMPOSTO											
VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	900.00	VALOR DO imposto	900.00	VALOR DO imposto	900.00	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	678.00	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	100.00		
VALOR DO imposto	20.00	VALOR DO imposto	15.00	VALOR DO imposto	5.00	VALOR DO imposto	10.00	VALOR DO imposto	0.50	VALOR DO imposto	1.00
TRANSPORTADORA/OLUMES TRANSPORTADOS				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL			
MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO
MGA TRANSP		1	123456	ABC0908	PR	0000000000000000					
MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO
RUA TRANSPI		MARINGA		PR	9979097						
MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO	MOVIMENTO
1	ESPECIE	MARCA	1	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
DADOS DO PRODUTO/SERVIÇO				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL							
001 PRODUT	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO	UNID/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI	QTD/UNI
0000	REFRIGERADOR	UNID/UNI	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000
0000	REFRIGERADOR	UNID/UNI	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000
0000	REFRIGERADOR	UNID/UNI	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000	0000000000000000
CÁLCULO DO ISS/N				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL							
VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL	VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL
DADOS ADICIONAIS				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL							
VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL							
VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL				VALOR FISCAL DA NOTA-FISCAL							

Deve-se verificar se o emitente da nota fiscal é o contratado, conforme contrato firmado, se a data de emissão da nota fiscal está correta, se a descrição dos itens, o valor unitário e global da nota fiscal estão corretos.

Também deve ser possível identificar se a qualidade dos bens está de acordo com o contratado, se a quantidade está correta, se os bens foram entregues nos locais indicados, e se a pessoa/área responsável pela guarda do bem forneceu um documento que comprove a entrega do bem.

Dito de outra forma, o recebimento dos materiais e serviços deve ser realizado de forma rigorosa, zelando pela sua qualidade, e deve-se atentar inclusive para eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto do contrato, por meio do acompanhamento do cronograma físico-financeiro estabelecido.

Sugere-se veementemente que o fiscal se abstenha de realizar qualquer recebimento por mera pressão da contratada, por promessas de ajustes posteriores, por julgar que as diferenças no objeto não são tão relevantes, por não ter realizado a completa análise do objeto, ou para encerrar mais rapidamente o processo de contratação. Essas situações podem, como já exposto, trazer a responsabilização do fiscal pelos danos causados à Administração Pública.

Por fim, 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 instaurados processos de apuração de descumprimento contratual para constatar eventuais descumprimentos e possibilitar que sejam aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

Se o objeto da contratação (produto ou serviço) estiver de acordo com o contrato, o Fiscal Técnico deverá formalizar esta etapa do processo de fiscalização por meio do Termo de Recebimento Provisório e encaminhar o processo de recebimento para o Gestor do Contrato.

B. ATIVIDADES DO FISCAL ADMINISTRATIVO

Antes de adentrar nos aspectos específicos da fiscalização administrativa, é necessário apontar que a figura do fiscal administrativo ainda hoje vem sendo aperfeiçoada. Enquanto a IN n.º 05/2017 resumiu a atuação deste fiscal nos contratos de prestação de serviços de mão de obra, os Tribunais e Órgãos de Controle consideram como boa prática a reprodução dessa figura em outros tipos de contratos, no que couber.

Da mesma forma, a Lei nº 14.133/21, em seu art. 91, § 4º, trouxe obrigações típicas de fiscal administrativo nas contratações, sem fazer distinção quanto à modalidade empregada, do que se depreende um exemplo de extensão da atuação desse fiscal.

Com efeito, o mencionado normativo aponta que, antes de prorrogar um contrato, “a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punitidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo”.

Essas exigências podem ser verificadas em relação à maioria dos contratos de prestação de serviços, que exigem avaliação contínua e constante verificação quanto à idoneidade da empresa.

Dessa forma, cabe ao fiscal administrativo zelar pela obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, sobretudo junto ao INSS, FGTS e Fazenda Nacional, exigindo a apresentação dos comprovantes de recolhimento em momento anterior ao pagamento.

Todavia, como o maior número de situações com que o servidor pode se deparar durante sua atuação como fiscal administrativo se referem aos contratos de prestação de mão de obra com dedicação exclusiva, passa-se a exposição dos pontos necessários nessa modalidade de contratação.

Assim, designado para fiscalizar o contrato de mão de obra exclusiva, no momento em que a prestação de serviços é iniciada, o fiscal deve providenciar a elaboração de planilha-resumo de todo o contrato administrativo, contendo 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 e ocorrências; e
- horas extras trabalhadas.

Também será feita a fiscalização das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) pelo método de amostragem, conferindo se as anotações contidas na CTPS dos empregados coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado, inclusive quanto ao 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.

O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT), assim como devem ser respeitadas as eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio alimentação, etc).

Deve ser verificado, da mesma forma, se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo e se existem eventuais condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados e ao fornecimento, pela contratada, dos respectivos Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Com todos esses requisitos cumpridos, pode-se dar início à prestação de serviços, já se atentando o fiscal para os próximos documentos necessários, que será no primeiro mês da prestação dos serviços, assim como na hipótese de admissão de novos empregados pela contratada.

No mencionado momento, a contratada deverá apresentar, com a devida autenticação, os seguintes documentos:

- relação dos empregados, contendo 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.

Esses documentos servem tanto para conferência com os inicialmente apresentados quanto para complementação das situações que exigiam prazo para serem efetivadas.

Nesse ponto, o fiscal já possui conhecimento e evidências o suficiente para compreender o funcionamento da empresa e do contrato, o que será importante para os próximos passos a serem seguidos na sua atuação.

Com efeito, em todos os meses da execução do contrato, antes do pagamento da fatura, inclusive neste primeiro mês, o fiscal fica obrigado a verificar:

- 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,
- o recolhimento do FGTS, referente ao mês anterior;
- o pagamento de salários no prazo previsto em lei, referente ao mês anterior;
- o fornecimento de vale-transporte e auxílio-alimentação quando cabível;
- a concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei;
- o pagamento do 13º salário; o cumprimento das obrigações contidas em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa em dissídio coletivo de trabalho;
- quando couber, deve se exigir comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social;
- a situação da empresa junto ao SICAF; e
- a existência da Certidão Negativa de Débito (CND) relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, do Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

Ressalta-se que a listagem apresentada extrapola as obrigações apontadas na IN n.º 05/2017, inserindo verificações de suma importância para evitar responsabilizações para a PRF acerca dos contratos de mão de obra, tudo para resguardar a atuação do fiscal.



Isso porque a legislação dá grande importância às obrigações trabalhistas da contratada sobre seus funcionários, o que deve refletir no trabalho do fiscal administrativo. É na fase do acompanhamento e da fiscalização contratual que eventuais omissões podem e devem ser evitadas a fim de que seja efetivo o cumprimento do contrato e afastadas futuras responsabilizações trabalhistas.

Conforme o art. 121 da Lei 14.133/2021 e seus parágrafos, apesar de o contratado ser o responsável original pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Assim, é primordial que o fiscal de contrato, necessariamente e obrigatoriamente, adote mecanismos próprios que o ajudem no acompanhamento da execução dos serviços que envolvam mão de obra, estabelecendo formas de controle da execução dos serviços, anotando eventuais falhas e comunicando ao seu gestor, ou será responsabilizado pela negligência.



A mencionada IN inclusive prevê a fiscalização por amostragem da Administração frente a empresa contratada sempre que aquela primeira entender necessário, para fins de verificação dos pontos

acima apontados. Essa técnica pode ser também usada para as fiscalizações mensais, caso não haja possibilidade operacional de se verificar todos os empregados da empresa todos os meses.

Após as devidas fiscalizações, havendo indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias ou da contribuição para o FGTS, o fiscal deve comunicar ao gestor para que este conceda um prazo para que a contratada regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções.

É de fundamental importância que o fiscal registre oficialmente todas as tratativas firmadas com a empresa, devendo, necessariamente, conter todas as reclamações, impugnações e quaisquer outras informações consideradas relevantes pela fiscalização ou pela contratada, com clara identificação dos signatários e devidamente assinados. Para que a fiscalização não seja caracterizada como omissa, toda a gestão, junto à empresa, deverá ser registrada, principalmente as providências e recomendações que o fiscal tenha formulado.

Igual procedimento deve ser adotado pelo fiscal quando realizar reuniões com a contratada. As reuniões deverão ser documentadas, e o fiscal deverá elaborar atas de reunião que deverão conter, no mínimo, os seguintes elementos: data; nome e assinatura dos participantes; assuntos tratados; decisões; responsáveis pelas providências a serem tomadas e prazo.

Elementos da ata da reunião



Não regularizada a situação, a equipe de fiscalização deve oficiar à Receita Federal do Brasil (RFB) ou ao Ministério do Trabalho, conforme o caso.

Em adição ao exposto, é importante que o fiscal adote as providências para impedir a caracterização de vínculo empregatício realizados junto ao preposto da empresa. Qualquer exigência ou observação a ser feita sobre os funcionários e/ou serviços deverá ser dirigida ao preposto para que este adote as providências necessárias, assim como a negociação de folgas, férias e outras situações.

Não caracteriza vínculo empregatício, todavia, podendo e devendo ser realizado pelo fiscal, a conferência de quais empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções, e se esses estão cumprindo a jornada de trabalho, visto que estas situações atestam apenas o cumprimento do acordado em contrato.

Outro ponto a ser lembrado neste documento, apesar de menos provável, é o caso de a contratação de mão de obra ser feita frente à cooperativas, em que os documentos a serem exigidos serão os seguintes:

- recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado;
- recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa;
- comprovante de distribuição de sobras e produção;
- comprovante da aplicação do Fundo Assistência Técnica Educacional e Social (Fates);
- comprovante da aplicação em Fundo de reserva;
- comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias; e
- 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.

Com todos esses pontos devidamente explicados acerca dos contratos de mão de obra exclusiva, também é possível apresentar uma possível verificação para contratação de serviços de TI, por exemplo, que têm sido cada vez mais comuns na PRF. Sugere-se a atenção aos seguintes pontos:

- se há um processo de pagamento para cada mês;
- se o processo de pagamento está vinculado ao processo de contratação no sistema SAPIENS;
- adequação ao plano de inserção e de fiscalização existente no processo de contratação;
- adequação à ata da reunião inicial existente no processo de contratação;
- qualidade dos serviços realizados;
- manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação;
- manutenção das condições definidas nos modelos de execução e de gestão do contrato;
- nota de empenho e seu saldo;
- autorização para emissão da nota fiscal pelo gestor do contrato;
- situação da empresa no SICAF – COMPRASNET;
- existência de certidão negativa de débitos – CND, junto ao INSS;
- existência de certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais;
- existência de certificado de regularidade do fgts – CRF;
- existência de certidão negativa de débitos trabalhistas – CNDT; e
- cadastramento do contrato no sistema CONTA.

Como se mencionou, foi trazida esta modalidade de contratação apenas para fins de exemplificação e facilitação do trabalho do servidor que foi nomeado fiscal do contrato, mas se sugere a realização de pesquisas adicionais caso surjam outros casos concretos para os quais essas considerações não se apliquem inteiramente.

Por fim, para garantir que não haja interrupção na prestação de serviços para o órgão, é recomendado que o fiscal informe o gestor, com antecedência mínima de 4 (quatro) meses, a iminência do término

do contrato, para que este busque com a área demandante informações a respeito da conveniência de se prorrogar ou não a prestação dos serviços, de acordo com nova pesquisa de mercado e com os pedidos de revisão, reajuste e repactuação solicitados pela contratada.

De outra forma, o gestor deve comunicar à demandante sobre a necessidade de abertura de nova licitação, para que também não seja responsabilizado pela inércia em tomar as providências cabíveis.

C. RECEBIMENTO DO OBJETO

A nova Lei de Licitações dedicou um capítulo exclusivo para tratar do recebimento do objeto contratado, que será aqui comentado para fins de auxiliar o fiscal. Isso porque o recebimento irregular também pode gerar a responsabilização do servidor, uma vez que pode pressupor danos ao erário, situação em que deve ser feito com a devida cautela.

Conforme aquela Lei, qualquer integrante da equipe de fiscalização poderá realizar o recebimento provisório dos bens e serviços, o que apenas deve ser feito com base em relatório circunstanciado que contenha o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa.

No caso de compras, inclusive, a verificação da conformidade do material com as exigências contratuais pode ser feita em momento posterior, de forma minuciosa e dedicada, para garantir a qualidade e a quantidade dos bens.

Os mencionados relatórios devem ser repassados para o gestor do contrato, que procederá ao recebimento definitivo após análise das conclusões apresentadas pela fiscalização técnica e administrativa, formalizando o ato no processo por meio do Termo de Recebimento Definitivo, 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 com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

Todavia, havendo irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, o gestor deve indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções. Permanecendo o objeto em desacordo com o contrato, ele pode ser rejeitado, no todo ou em parte, quando serão aplicadas as devidas sanções ao Contratado .

Essa situação, contudo, não será detalhada no presente Guia, pois depende das previsões contratuais e foge da intenção inicial deste documento, de apresentar diretrizes para a fiscalização contratual em si.

Repisa-se nesse momento, à guisa de conclusão, a importância de não se realizar o recebimento do bem ou serviço quando existir qualquer divergência do objeto em relação ao contrato, visto que essas

inadequações podem resultar em prejuízos ao erário público por falhar em atender a necessidade primária, além de implicar em custos adicionais para remediar essa deficiência.

É de se dizer, mesmo assim, que uma vez mantido o comprometimento do fiscal, durante toda a execução do contrato, em avaliar, conferir e comparar as situações, dificilmente este chegará ao final do processo com dúvidas quanto a conformidade do bem e serviço a ser entregue.

8. CASO CONCRETO DE GESTÃO DE PÁTIOS

Recentemente, a CGU realizou uma auditoria sobre algumas contratações de serviços de recolhimento, depósito e guarda de veículos de terceiros e suas cargas, feitas pela PRF com as respectivas pessoas jurídicas.

Nessa auditoria, a CGU sugeriu a criação de normativo interno contemplando as obrigações dos Fiscais dos contratos e a previsão de apresentação de Relatórios Técnicos e Administrativos que avaliem a conformidade do serviço prestado pelas empresas contratadas.

Como se verifica de tudo que já foi exposto até aqui, na prática, o teor da recomendação do órgão de controle é que a PRF realmente passe a adotar rotinas de trabalho para os fiscais de contrato, com o estabelecimento de um plano de exigências gerais para todos os fiscais de contrato, observando se os fatores técnicos e administrativos que foram contratados estão de fato sendo entregues pelas empresas contratadas.

Nesse sentido, muito embora as tarefas dos fiscais de contrato de gestão de pátios na PRF sejam as mesmas dos contratos em geral, para fins de uma fixação ainda mais efetiva da matéria, passaremos a demonstrar as práticas a serem observadas durante a fiscalização dos contratos de pátio, sejam os fiscais técnicos ou fiscais administrativos.

Para tanto, destacamos os pontos recomendados na auditoria CGU a fim de destacar quais as melhorias procedimentais devem ser adotadas durante a fiscalização do contrato de pátios.

Inicialmente, a CGU indicou a necessidade de que **as Portarias de nomeação dos fiscais devem ser feitas antes ou concomitantemente ao início da execução dos contratos**, de forma que o lapso entre esses dois instrumentos não fique descoberto sem fiscalização.

Veja que a razão de iniciar a execução do contrato com o fiscal já designado se deve pela necessidade de realização de uma avaliação inicial, com base no Termo de Referência, para verificar a presença de todos os pontos ali previstos, demandando-se que esses estejam nomeados antes do período previsto para o início da prestação dos serviços.

Ressalta-se também que o contrato de pátio leva em consideração requisitos do local físico da guarda de veículos recolhidos, dos guinchos que realizarão o serviço de recolhimento, entre outras coisas, razão pela qual essa avaliação inicial deve ser realizada a fim de constatar os requisitos mínimos exigidos no TR e necessários ao recolhimento e estadia de veículos.

Traz-se, a seguir, exemplo de check list para recebimento provisório de um pátio, com preenchimento fictício, apenas para fins exemplificativos.

Para sua confecção, foram listados os itens presentes no Termo de Referência respectivo para facilitar a visualização dos pontos obrigatórios, apontando-se se as condições presentes na vistoria estão conforme o Termo ou não.

Item do Termo de Referência	Conforme	Não Conforme
1. Não está localizado em região com histórico de alagamento.	X	
2. Local com drenagem	X	
3. Não possui vagas em áreas sujeitas ao acúmulo de água.	X	
4. Não está situado em pontos historicamente afetados por enchentes ou deslizamentos.	X	
5. Informações sobre os horários fixadas em local visível na parte externa do depósito, com indicação do número do telefone para chamada em horário de plantão.	X	
6. Local com descrição dos valores dos serviços prestados.	X	
7. Área administrativa com espaço destinado ao atendimento, ou distante, no máximo, 1 km de distância daquele.	X	
8. Área de circulação e atendimento ao público fisicamente separada da área de depósito e guarda de veículos.		X
9. Sistema de mitigação e combate a incêndio, conforme normas municipais, estaduais e do Corpo de Bombeiros.	X	
10. Área de estacionamento para funcionários e clientes fisicamente separadas das vagas de apreensões.	X	
11. Sistema eletrônico de controle de entrada e saída de veículos, através de um único portão.	X	
12. Sistema de monitoramento por câmeras de todas as atividades do depósito que cubram toda a extensão do depósito/pátio utilizado para a guarda dos veículos.	X	
13. Iluminação compatível.		X
14. Muro ou tela rígida com altura mínima de 2,50 m com proteção por concertina ou arame farpado com, pelo menos, três fios acima, ou proteção equivalente.	X	
15. Local para a guarda dos objetos encontrados no interior do veículo, devidamente identificados, caso esses sejam perecíveis ou na impossibilidade de fechamento e lacração do veículo por dano.	X	
16. Área mínima de 1500 m ² para estacionamento de veículos, drenada, cercada com tela ou muro de alvenaria, preferencialmente pavimentado ou recoberto de material inorgânico compactado que evite formação de lamaçais e acúmulo de água, além de permitir o trânsito e acesso seguro de veículos de serviço e de pessoas.	X	
17. Possui estrutura metálica ou de cabo de aço, fixada ao chão por concreto armado, destinada a guarda de motocicletas e bicicletas, ou sistema semelhante que cumpra a mesma função, ou ainda local fechado para a guarda daquelas.	X	

18. As vagas para motocicletas deverão ser concentradas na parte central do pátio, nas proximidades do escritório ou das guaritas elevadas de vigilância e longe das áreas limítrofes.	X	
19. O depósito deverá estar localizado às margens da rodovia sob circunscrição da UOP correspondente, ou distante até 10 Km da área de circunscrição referida.	X	
20. Desde que atendidos os demais requisitos, poderá um único depósito ser utilizado para o atendimento a mais de uma Unidade.	X	
21. Fornecer número de telefone móvel e fixo a Contratante, ou outro meio eletrônico, em condições de se manter comunicação 24 horas por dia, 07 dias por semana para acionamento do serviço contratado, comunicando qualquer alteração nos números fornecidos.	X	
22. Imóvel em situação regular junto às esferas públicas e devidamente aprovado pela Contratante, apresentando as certidões (Alvará Municipal, Cartão de CNPJ, Certidão/Laudo do Corpo de Bombeiros)	X	
23. Toda a área do depósito deverá atender a legislação municipal concernente ao controle de insetos, ratos e outras pragas, bem como aos demais requisitos exigidos pela legislação do local. A contratada apresentou certificado de desratização e dedetização.	X	

Item do Termo de Referência - Dos Veículos e Funcionários	Conforme	Não Conforme
1. Câmera fotográfica digital com flash, que armazene no mínimo 100 imagens com pelo menos 2 megapixels de resolução cada, podendo ser substituída por aparelho celular ou outro que possua a mesma capacidade.	X	
2. Apresentou documentação que comprove a regularidade dos veículos utilizados na prestação dos serviços contratados?	X	
3. Existência de pelo menos 1 extintor de incêndio de 06 seis kg de pó químico seco ou de gás carbônico, com carga e casco dentro da validade.	X	
4. Rolo de fita zebra para delimitação/isolamento de área nas cores preta/amarela com largura mínima de 70 mm e comprimento mínimo de 100 metros.	X	
5. No mínimo 10 cones de sinalização nos padrões definidos pela Contratante.	X	
6. Dispositivo luminoso intermitente ou rotativo, na cor amarelo Âmbar sobre o teto do veículo, de acordo com a legislação vigente.	X	
7. Farolete portátil de longo alcance ou dispositivo equivalente de iluminação com tecnologia por leds.	X	
8. Dispositivo mecânico de tração de veículos com cabo de aço.	X	

Feita a visita in locu e verificadas inconformidades quanto ao que foi exigido no Termo de Referência, é primordial que se busque adequar esses pontos junto à empresa, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções, sem as quais o objeto pode ser rejeitado, no todo ou em parte. Apenas após as correções respectivas é que pode ser feito o recebimento do objeto do contrato, em outras palavras, só após a vistoria inicial será "autorizado" o funcionamento do pátio.

Além dessa avaliação inicial, as avaliações de cumprimento do termo de referência devem ser recorrentes, a fim de se constatar se elas se mantêm durante todo o contrato. Inclusive, na mencionada auditoria, a CGU considera como irregularidade a ausência de avaliação periódica em alguns pátios ou mesmo a ausência de levantamento de irregularidades supervenientes em outros.

Seguem, para título de exemplo, as irregularidades verificadas pela CGU e não levadas em consideração pelo fiscal de contrato da PRF:

Nos pátios [...] foram constatadas falhas semelhantes, relativas à segurança e armazenamento dos veículos: deslizamento de terra de um barranco dentro dos limites do terreno do pátio; pátio com piso enlameado e/ou mato crescendo; proximidade entre os veículos armazenados, o que impede o acesso aos mesmos por todos os lados e veículos sobrepostos.

Com relação aos equipamentos necessários ao serviço de guincho definidos no Termo de Referência, verificou-se não haver todos os equipamentos nos veículos [...]. No pátio [...], constatou-se que os equipamentos necessários são compartilhados entre mais de um guincho e que os condutores dos guinchos não possuíam ajudantes.

Em ambos os pátios, os guinchos não possuíam a completa caracterização exigida, contendo informações da empresa prestadora dos serviços - nome, telefone de contato, informação de que presta serviços para a PRF, dentre outros.

Constatou-se, ainda, que o Pátio [...] não possuía folhetos com informações e tabela de preços para serem distribuídos ao usuário no momento do recolhimento do veículo. [...]

Por fim, os funcionários da empresa informaram que o Pátio [...] não aceitaria cartão de crédito ou débito como meio de pagamento de despesas e taxas, quando da retirada do veículo. [...] Estas práticas não encontram amparo no Termo de Referência do Edital do Pregão [...], que no item 12.51 determina a necessidade de se aceitar, no mínimo, os pagamentos em dinheiro, cartão de crédito e débito.

Essas informações foram aqui expostas para que se visualize quais tipos de irregularidades devem ser avaliadas, apesar de em um primeiro momento não chamarem atenção.

Aqui valem as considerações feitas no início deste capítulo quanto aos documentos de cabeceira dos fiscais: **o Termo de Referência deve ser consultado em todas as atividades daquele profissional**, visto que traz o detalhamento das especificações do serviço, por mais simples que possam parecer. Ressalta-se que o tipo de contratação é que ordena o nível de detalhamento das cláusulas, não se podendo ignorar determinados detalhes por estes não parecerem cruciais em uma visão geral.

Inclusive, é plenamente possível e recomendável que os fiscais entrevistem funcionários, usuários e colaboradores da empresa contratada para fins de obtenção das informações referentes ao cumprimento do Termo de Referência, a exemplo do tempo de atendimento ao público, das normas de funcionamento e das modalidades de pagamento, como foi o caso destacado no trecho da auditoria trazida a destaque.

Sugere-se que o mesmo check list acima, com as devidas adaptações, seja utilizado em cada avaliação periódica. Em outras palavras, ainda que não seja necessário avaliar novamente as dimensões do pátio

e as distâncias entre pontos, permanece o dever de avaliação das boas condições do local, da existência dos veículos e placas exigíveis, entre outras coisas.

Não recomendamos a realização de avaliação de desempenho por meio de pontuações, uma vez que não deve haver um mínimo de adequação aceitável para se manter o contrato. Estando algo no Termo de Referência, esse objeto, serviço ou condição deve ser mantida durante toda a vigência contratual, de forma que a falta de algum item deve sempre ser exigido da empresa.

Repisa-se: o fiscal de contratos possui a responsabilidade de averiguar a manutenção das condições originais do contrato, anotando tudo e tomando as providências adequadas, de forma que todos esses atos estejam comprovados no processo, sob pena de responsabilização por negligência.

Além dos relatórios periódicos produzidos pelos próprios fiscais, esses também devem exigir que a empresa apresente relatórios mensais sobre as atividades realizadas, contendo a listagem das placas de veículos recolhidos, data de recolhimento e liberação, número de diárias e **cópias de todas as notas fiscais.**

Ao fiscal também cumpre o papel de cobrança, incitando a empresa a apresentar a relação de veículos recolhidos e não retirados há mais de 60 dias, disponibilizando fotos e informações para que esses sejam classificados em conservados ou sucatas, para fins de eventual leilão.

Geralmente, nesse tipo de contratação, o Termo de Referência determina que o Relatório Mensal deve ser utilizado para a aprovação, pela Comissão de Fiscalização do Contrato ou Fiscal Responsável, dos serviços prestados pela contratada. Assim, o seu envio incompleto é uma incorreção que pode impactar na aceitação dos serviços prestados pela contratada, no que se refere à qualidade e quantidade.

Contudo, é necessário se deixar claro que o mencionado relatório da contratada não se trata de uma auto avaliação, mas sim de uma exposição dos fatos ocorridos, sem juízo de valor. Em hipótese alguma será admitido que a própria contratada materialize a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada, de forma que o relatório será avaliado juntamente com as próprias avaliações feitas pelos fiscais.

Nessa situação, verificando-se que a produtividade pactuada não foi equivalente à executada, sem perda da qualidade na execução do serviço, o fiscal deve comunicar a situação à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos em lei.

Rememora-se, ademais, que mesmo não se tratando de contrato de mão de obra exclusiva, o fiscal administrativo ainda precisa verificar mensalmente a regularidade da empresa, solicitando as respectivas certidões negativas que atestem sua boa situação fiscal.

Por fim, encerrando o presente capítulo, tem-se que os fiscais devem verificar se a empresa cumpre as próprias exigências de serviços da PRF, uma vez que essas são feitas para dar maior transparência e

segurança a estes procedimentos, garantindo a boa imagem institucional e a integridade nas ações do órgão.

Isso significa dizer que, uma vez que a PRF prevê, no Manual de Recolhimento e Liberação de Documentos e Veículos M-003, item 10, que a empresa apenas realize a liberação de veículos com o Despacho favorável de Autorização do Superintendente da Unidade Desconcentrada com circunscrição sobre a via ou pessoa por ele designada, o cumprimento desta obrigação deve ser avaliada pelos fiscais para fins de adequação do serviço.

Com essas informações apresentadas até aqui, acredita-se que seja possível a melhoria nas rotinas e procedimentos de fiscalização adotados pelos servidores responsáveis, de forma a se evitar outras.

9. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL - FLUXO PROCESSUAL ADEQUADO

Com o objetivo de aprimorar os processos de fiscalização e garantir a conformidade das ações realizadas no âmbito desta PRF com as exigências legais vigentes, o presente tópico visa orientar os servidores sobre o fluxo processual adequado referente à apuração de descumprimentos contratuais.

Tal iniciativa reflete uma preocupação com a melhoria contínua dos procedimentos e busca evidenciar uma matriz de responsabilidade capaz de fornecer maior clareza e segurança jurídica à instituição e aos servidores envolvidos nesses processos, prevenindo questionamentos futuros por parte de órgãos de controle interno e externo da União e evitando que eventual nulidade processual que implique em injusta responsabilização de servidores.

Informa-se, nesse ponto, que a Lei nº 14.133/2021 trouxe uma série de avanços e exigências para a gestão contratual, colocando-nos diante da oportunidade de adotar práticas mais transparentes, eficientes e alinhadas às melhores normas de governança pública, o que acaba por exigir a adaptação dos fluxos anteriormente adotados.

Isso porque a mencionada lei trouxe o protagonismo das instâncias de fiscalização e gestão de contratos na identificação do descumprimento contratual já que são esses atores que acompanham de perto a execução dos contratos e são os mais aptos para identificar irregularidades, avaliar a gravidade das falhas e propor soluções.

Nesta toada, a proposta de ajustar um fluxo para os casos de descumprimento de contratos não deriva apenas de uma exigência legal, mas também de um reconhecimento institucional para valorizar, formalmente, o trabalho desempenhado por esses servidores.

Portanto, se durante suas atividades corriqueiras de fiscalização contratual o fiscal vier a se deparar com uma falha, deverá se comunicar com a contratada sobre o evento, verificando se é possível

corrigir o problema. Caso a falha seja sanada, o ocorrido deverá ser registrado no processo de acompanhamento do contrato, com todos os extratos de comunicação entre as partes e os documentos eventualmente produzidos, atestando-se o saneamento do feito. **Assim, toda e qualquer desconformidade identificada no curso da execução contratual deverá, inicialmente, ser comunicada formalmente à contratada, com vistas à correção tempestiva da falha.**

Essa comunicação é importante para que, em situações de descumprimentos capazes de ajuste imediato, que não geram prejuízos efetivos à Administração ou cuja resolução possa ser negociada, imperem os princípios da proporcionalidade e da adequação para evitar a criação dispensável do complexo processo de apuração de descumprimento.

Todavia, no caso de a irregularidade persistir, será necessário elaborar um relatório contendo **a descrição dos fatos, as cláusulas contratuais infringidas, os prejuízos à Administração, a gravidade da conduta, a possível sanção a ser aplicável e se é caso de resolução unilateral do contrato**. Esse documento desempenha papel central na condução do processo de apuração, pois é o instrumento que oferece subsídios para a análise e tomada de decisão da autoridade competente, inclusive quanto à dosimetria da pena, com base no que determina o §1º do art. 156 da Nova Lei de Licitações.

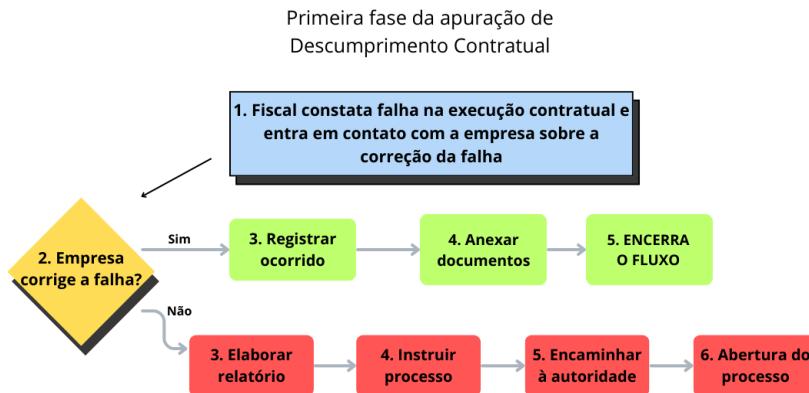
Esse relatório deverá instruir processo próprio, autuado para fins de apuração de descumprimento contratual, o qual deverá conter, pelo menos:



O processo deverá ser submetido à autoridade contratante (Superintendente) para autorização formal da apuração da infração. Tal autorização se revela imprescindível, especialmente nos casos em que a penalidade sugerida compreenda o impedimento de licitar ou a declaração de inidoneidade, hipóteses em que se exige, nos termos do art. 158 da Lei nº 14.133/2021, a constituição de comissão processante composta por, no mínimo, dois servidores estáveis.

Esse passo é crucial, sobretudo em casos em que as penalidades possam incluir o impedimento de licitar ou declaração de inidoneidade, situações em que, conforme previsão do art. 158 da Lei nº 14.133/2021, deve ser providenciada a nomeação de uma comissão composta por pelo menos dois servidores estáveis, o que assegura maior robustez e imparcialidade ao processo.

Tem-se, até aqui, a fase inicial do processo de apuração de descumprimento contratual, toda levada a efeito pela equipe de fiscalização contratual, que será resumida em um fluxograma simples para facilitar a compreensão da matéria:



Autorizada a instauração do processo sancionador e eventual formação da comissão mencionada anteriormente, a contratada deverá ser formalmente notificada para apresentação de defesa prévia, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos dos arts. 157 e 158 da referida lei. A notificação deverá conter:

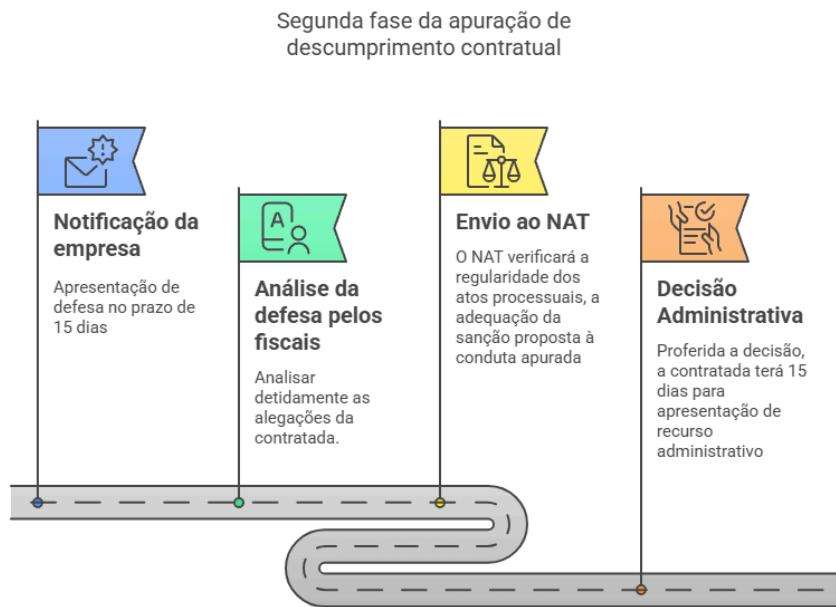
- A descrição dos fatos apurados;
- As cláusulas infringidas;
- A sanção sugerida;
- A planilha de cálculo da multa, quando couber;
- A informação sobre a possibilidade de produção de provas, conforme §2º do art. 158 da Lei nº 14.133/2021.

Recebida a defesa, **caberá à equipe de fiscalização analisar detidamente as alegações da contratada**, respondendo a cada argumento e fundamentando, com base em documentos e evidências, a aceitação ou rejeição da justificativa apresentada.

Ato contínuo, o processo será encaminhado ao Núcleo de Análise Técnica e Controle Interno (NAT), que atuará como instância técnica e jurídica de apoio à autoridade competente. O NAT verificará a regularidade dos atos processuais, a adequação da sanção proposta à conduta apurada e, se for o caso, sugerirá ajuste quanto à dosimetria da pena. Poderá ainda solicitar diligências complementares à equipe de fiscalização, como juntada de documentos adicionais ou esclarecimentos técnicos sobre a execução do objeto contratual.

Somente após o parecer do NAT, o processo será encaminhado à autoridade competente para decisão final. Proferida a decisão, a contratada será notificada e abrir-se-á prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de recurso administrativo, conforme prevê o art. 166 da Lei nº 14.133/2021 e seguintes.

Para essa fase do processo, também foi criado fluxograma com os passos a serem seguidos:



Como se verifica do exposto, a nova lei de licitações concedeu especial destaque para os responsáveis pela fiscalização e gestão de contratos, tornando-os verdadeiros protagonistas dos processos de apuração de possíveis descumprimentos contratuais, já que possuem as ferramentas necessárias para identificar situações críticas, garantir o cumprimento das obrigações contratuais e, em última instância, proteger os interesses da Administração Pública.

Em razão disso, a partir da publicação deste Manual, todos os casos de apuração de descumprimento contratual no âmbito da Polícia Rodoviária Federal deverão observar o fluxo processual ora descrito, em estrita observância às disposições legais aplicáveis, especialmente aquelas previstas na Lei nº 14.133/2021 e nos normativos internos vigentes.. Casos em desacordo com essas diretrizes deverão ser devolvidos à equipe de fiscalização para as adequações cabíveis.

10. DISPOSIÇÕES FINAIS

Como se verificou pelo presente Guia, a temática de fiscalização de contratos é essencial para assegurar a integridade, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, de forma que se faz necessária a prestação de serviços que guiem os servidores na execução rigorosa e eficaz de suas funções.

Como foi delineado ao longo do texto, a fiscalização de contratos é essencial para garantir que os acordos celebrados pela Administração não apenas atendam às especificações técnicas e legais, mas também respondam de maneira eficaz e eficiente às demandas da sociedade e aos desafios

enfrentados pelo setor público. Assim, essa atividade se revela como um mecanismo vital para manter a confiança pública e promover uma administração que valoriza a efetividade, a eficiência e a eficácia.

A partir dos princípios aqui estabelecidos, espera-se que os fiscais de contratos sejam continuamente capacitados e equipados com as competências mínimas necessárias para enfrentar os desafios dessa função fundamental, assegurando que a fiscalização de contratos prossiga como uma prática que contribui decisivamente para a otimização dos processos administrativos e para o cumprimento dos objetivos institucionais da PRF.

Mesmo assim, reforça-se a necessidade de uma agenda contínua de estudos e aprimoramento no campo da fiscalização de contratos por parte dos servidores eventualmente designados para tal função, garantindo a sua autonomia e a independência e contribuindo para o fortalecimento e o avanço institucional.

Em suma, espera-se que as diretrizes aqui apresentadas orientem de forma clara e objetiva todos os envolvidos com a fiscalização de contratos, equipando-os com conhecimentos técnicos mínimos para iniciar sua trajetória na matéria e lhes dando uma visão ampla das atividades a serem desempenhadas.

