

**MANUAL ELETRÔNICO DO REGULAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DA  
AERONÁUTICA**

**MANUAL ELETRÔNICO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

**ATUALIZAÇÃO: CONFORME DATA DE ASSINATURA**

**[Índice](#)**

**RESPONSABILIDADE: SUBDIRETORIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS**

**[1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS](#)**

**[2. DOS FUNDAMENTOS LEGAIS E DAS NORMAS RELACIONADAS](#)**

**[3. DO TERMO DE CONTRATO](#)**

**[4. DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS](#)**

**[5. DAS ATRIBUIÇÕES DA FISCALIZAÇÃO](#)**

**[6. DOS CONTRATOS DE RECEITA E DA SUA FISCALIZAÇÃO](#)**

**[7. DISPOSIÇÕES FINAIS](#)**



\* As versões anteriores estão disponíveis na página da DIREF. Para acesso direto, basta clicar [aqui](#);

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

1.1. O presente Manual visa nortear a atuação dos fiscais de contratos/membros da Comissão Fiscalizadora de Contratos do COMAER, por meio de diretrizes, conceitos, jurisprudências, orientações baseadas em normativos federais e internos ao COMAER, além de estabelecer procedimentos a serem observados na fiscalização dos contratos no âmbito do COMAER.

1.2. As instruções que seguem aplicam-se aos contratos de aquisição de bens e contratações de serviços comuns, bem como aos contratos de obras e serviços de engenharia e aos contratos de receita, naquilo que couber, sem conflitar com outras normas específicas do COMAER que tratem do assunto.

1.1.2 (Lei nº 14.133/2021) A legislação base de determinada contratação deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com a Lei nº 8.666/1993, com a Lei nº 10.520/2002, e com a Lei nº 12.462/2011, conforme previsto no art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

1.1.3 Considerando o item acima, até que estejam em vigor contratos baseados nas leis pretéritas no âmbito do COMAER, o presente Manual conterá orientações para a condução da gestão e fiscalização dessas contratações, permanecendo, por isso, as menções a elas.

1.3. A fiscalização do contrato administrativo, atividade de cunho obrigatório e legal, conforme o art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e Inc. III do art. 104 da Lei nº 14.133/2021, exige a designação formal do fiscal do contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato, cujas atribuições estão previstas neste Manual.

1.4. No momento de sua designação, o fiscal de contrato deverá observar sob a égide de qual lei encontra-se o seu contrato, visando adequado acompanhamento e fiscalização do seu instrumento contratual.

1.5. A atividade de fiscalização de contratos consiste no acompanhamento e na supervisão da execução dos ajustes em toda a sua amplitude. Desta forma, é desejável que o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato designado tenha atuação proativa e preventiva.

1.6. No decorrer do presente Manual será utilizada a terminologia fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato para se referir à fiscalização de contratos em sentido amplo, podendo se referir a qualquer agente que esteja no exercício da referida função.

1.7. O intuito das orientações contidas neste Manual é que a vantajosidade da proposta esteja assegurada em todo o momento do cumprimento das obrigações por parte da contratada, ao garantir que as regras contratuais sejam respeitadas conforme pactuadas.

1.8. A autoridade competente para assinatura dos instrumentos contratuais no âmbito do COMAER está prevista no Manual Eletrônico de Cargos e Funções do COMAER, devendo o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato a ela prestar assessoramento.

1.9. Destarte, cumpre notabilizar as diretrizes de Governança de Proteção de Dados Pessoais nos processos de aquisições e contratações, constantes na [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais \(LGPD\)”](#), na [DCA 16-6/2022](#), nas recomendações do [Parecer nº 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU](#) e na [Orientação Técnica nº 03/SUCONV-1/2022](#).

1.10. É de caráter obrigatório o cumprimento das orientações contidas neste manual.

1.11. As Unidades do COMAER poderão complementar as orientações deste Manual por meio de suas Normas Padrão de Ação (NPA), voltadas para as atribuições dos fiscais de contrato/membros da Comissão Fiscalizadora de Contrato.

1.12. Por fim, compete à Subdiretoria de Contratos e Convênios (SUCONV) da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), a atualização do conteúdo do presente manual.

[Início](#)

## **2. DOS FUNDAMENTOS LEGAIS E DAS NORMAS RELACIONADAS**

### **2.1 DAS LEGISLAÇÕES AFETAS AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

2.1.1 De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, as obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade, devem ser contratados mediante processo licitatório, com igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam todas as obrigações como prazos e pagamentos.

2.1.2 Após a seleção da melhor proposta, em uma disputa em que se garanta o tratamento isonômico entre os licitantes, o contratado tem a obrigação de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

2.1.3 A figura do fiscal de contrato, prevista em nosso ordenamento jurídico, tem a incumbência de se certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados. É motivo para rescisão contratual o não atendimento das determinações do fiscal de contrato.

2.1.4 O rol de normativos a seguir não é exaustivo e poderá servir como referência para eventuais consultas:

- a) [Constituição Federal de 1988](#);
- b) [Lei nº 8.666/1993](#), a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- c) [Lei nº 12.462/2011](#), a qual institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC;
- d) [Lei nº 14.133/2021](#), nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- e) [Lei nº 13.655/2018](#), que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;
- f) [Lei Complementar nº 123/2006](#), a qual institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;
- g) [Decreto nº 9.507/2018](#), dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;
- h) [Decreto nº 11.246/2022](#), o qual regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor 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.

- i) [Decreto nº 12.304/2024](#), o qual regulamenta o art. 25, § 4º, o art. 60, caput, inciso IV, e o art. 163, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispõe sobre os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade, nas hipóteses de contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, de desempate de propostas e de reabilitação de licitante ou contratado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- j) [Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017](#), a qual 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;
- k) [Instrução Normativa SEGES/ME nº 26/2022](#), a qual dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa e/ou indenizações, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 e nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa;
- l) [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021](#), a qual dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- m) [RCA 12-1/2021](#), Regulamento Eletrônico de Administração da Aeronáutica (RADA-e);
- n) [ICA 85-16/2017](#), que dispõe sobre fiscalização e recebimento de obras e serviços de engenharia;
- o) [ICA 87-7/2023](#), que dispões sobre controle, administração e gestão do patrimônio imobiliário sob Administração do Comando da Aeronáutica;
- p) [Manual Eletrônico de Procedimento das Unidades de Apoio e Apoiadas](#), especificamente o módulo 5 (Aquisições), o módulo 6 (Contratos, Convênios e Termos de Execução Descentralizada) e o módulo 26 (Acompanhamento de faturas e/ou Notas Fiscais de Serviços Públicos);
- q) [Manual Eletrônico de Contratações Públicas do Comando da Aeronáutica](#); e
- r) [Portaria GABAER nº 1.492/GC3](#), de 15 de agosto de 2024 a qual dispõe sobre a correlação entre Unidades Apoiadas e Apoiadoras do Comando da Aeronáutica.

## **2.2 DA HIERARQUIA DOS NORMATIVOS**

2.2.1 O ordenamento jurídico é formado por um sistema de normas de conduta, de organização, de competência, de direitos subjetivos e deveres dispostos hierarquicamente, das inferiores às constitucionais.

2.2.2 Segundo o Princípio da Supremacia da Constituição, a Constituição Federal é a lei suprema do país. Logo, nenhuma norma de hierarquia inferior poderá conter dispositivo incompatível com o texto constitucional.

2.2.3 As normas subordinadas devem guardar harmonia com as superiores, sob pena de perderem sua validade. No topo está a Constituição Federal (princípio da supremacia da CF), após as normas gerais e mais abaixo as normas específicas.

## **2.3 DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS**

2.3.1 Para que o objetivo estipulado no art. 37, XXI da Constituição Federal fosse cumprido, foram criados pela Administração Pública procedimentos e ferramentas que visam atender, também, aos princípios que regem a Administração Pública, já que são os princípios que servem de fundamento para que se possa interpretar a legislação.

2.3.2 É importante que os fiscais de contratos tenham consciência dos atos praticados para que não haja desrespeito aos princípios da Administração Pública, já que servem como alicerce de todo o sistema. São critérios para compreensão e aplicação de diferentes normas e conferem sentido harmônico ao sistema normativo.

2.3.3 A Constituição Federal de 1988, de maneira explícita, dispõe em seu art. 37, caput, que a Administração Pública deverá atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, motivo pelo qual deverão estar sempre presentes em qualquer atividade administrativa, não se limitando apenas à licitação e a gestão e fiscalização de contratos.

2.3.4 A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, indica os princípios aplicáveis às licitações na seguinte ordem: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo, e, dos que lhes são correlatos. A expressão que aparece no final do caput deixa claro que existem outros princípios que, mesmo não estando presentes de forma expressa na lei, devem ser respeitados.

2.3.5 Já a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 5º, indica os princípios aplicáveis na seguinte ordem: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

### 2.3.6 Os mais relevantes princípios relacionados às Contratações Públicas são:

- a) **Princípio da Isonomia/ Princípio da Igualdade:** estão estabelecidos na Constituição Federal, em seu art. 5º, caput. Eles garantem que “todos são iguais perante a lei”. Ou seja, que todos os licitantes serão tratados de forma igual, não podendo haver tratamento diferenciado entre os participantes da licitação. São princípios importantes, já que asseguram a competição nos procedimentos licitatórios. Guardam íntima relação um com o outro, apesar de serem muitas vezes aplicados como sinônimos. Isonomia significa a igual aplicação da lei àqueles que a ela se submetem. Se a igualdade pressupõe um tratamento amplo igualitário, a isonomia aplica-se especificamente às normas. Nesse sentido, a principal diferença entre o princípio da isonomia e o princípio da igualdade, então, é que o primeiro é mais concreto e voltado à aplicação das normas, enquanto o segundo é mais abstrato;
- b) **Princípio da Legalidade:** a Administração deve agir sempre dentro do que a lei permite. Significa dizer que o próprio Poder Público está sujeito aos mandamentos da lei. Dessa forma, as contratações públicas devem ser realizadas de acordo com o que determina a legislação que dispõe sobre o assunto. Quaisquer vícios ou desvios devem ser sanados o mais breve possível, de modo que este princípio não seja ferido. Atos ilegais são considerados nulos;
- c) **Princípio da Impessoalidade:** significa dizer que a Administração Pública deve adotar critérios objetivos e pré-estabelecidos para suas decisões. Ou seja, quando realizar um procedimento licitatório, deve aplicar critérios imparciais entre todos os participantes. Não pode a Administração ser subjetiva nas suas decisões e suas atitudes;
- d) **Princípio da Moralidade:** determina que a Administração não pode ter conduta de má-fé. Não é permitido que os atos praticados pela Administração estejam em desconformidade com a ética. A boa-fé deve ser sempre observada, tanto pela própria Administração, por meio do seu fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato, quanto pelos demais envolvidos. A fim de atender ao princípio da moralidade, o servidor público designado como fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deve sempre visar o interesse público, mantendo-se sempre no limite estabelecido pelo princípio da legalidade;
- e) **Princípio da Publicidade:** significa que todos os atos da Administração são públicos. Ou seja, devem ser disponibilizados para qualquer interessado. O princípio da publicidade “exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei” (DI PIETRO, 2013, p. 72). Este princípio é atendido, entre outras ocasiões, quando são publicadas as portarias designando os servidores públicos que realizarão as atividades de gestão e fiscalização de contratos. Também para

corroborar com o cumprimento desse princípio, em 2011 foi sancionada a [Lei nº 12.527/2011](#) (Lei de Acesso à Informação – LAI) que regula o acesso a informações previstas no inciso XXXIII do art. 5º da CF. A LAI causou mudanças nos procedimentos quanto ao cumprimento do princípio da publicidade dos atos públicos, obrigando os órgãos/instituições públicos a sistematizar e divulgar dados. Em contrapartida, permitiu aos cidadãos que requisitassem informações ao poder público. Junto a este princípio, podemos tratar, também, do princípio da motivação. A motivação determina que a Administração exponha a razão de suas decisões. Isso significa dizer que qualquer interessado pode questionar a Administração e esta deve responder motivadamente sobre os motivos que a levaram aquela decisão. Então, através da sua motivação, poderá ser averiguado se outros princípios foram respeitados ou violados;

- f) **Princípio da Economicidade:** busca da obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. Está expresso no art. 70 da CF;
- g) **Princípio da Eficiência:** o objetivo da licitação é promover a seleção da proposta mais vantajosa possível. O princípio da eficiência impõe a todo o agente público a necessidade de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional para o alcance dos objetivos públicos. A Administração tem o dever de cuidar da coisa pública, isso porque se trata do dinheiro público. Sempre deverá ser utilizada a solução mais eficiente para qualquer situação. Este princípio permite que a Administração Pública desenvolva suas atividades de modo a atender com presteza as necessidades dos administrados, dentro dos limites legais. São atributos da eficiência a economicidade e a celeridade;
- h) **Princípio do Interesse Público:** a Administração atua conforme os interesses da coletividade. Assim, em uma situação de conflito entre interesse de um particular e o interesse público, este último deve predominar. Este princípio está presente tanto no momento de elaboração da lei como no momento de execução em concreto pela Administração Pública;
- i) **Princípio da Probidade Administrativa:** assemelha-se ao princípio da moralidade. A probidade tem o sentido de honestidade, moralidade, boa-fé por parte dos gestores públicos;
- j) **Princípio do Planejamento:** é a aplicação de procedimentos racionais para a tomada de decisão frente a um determinado objetivo, traçando-se um cronograma que do que deve ser feito para o alcance do que se pretende, com a consequente otimização de recursos (especialmente tempo e dinheiro);



- k) **Princípio da Transparência:** a Administração pública deve informar e publicar todos os atos realizados no processo licitatório, que devem ser acessíveis ao cidadão, aos órgãos de controle e aos licitantes;
- l) **Princípio da Eficácia:** consiste no cumprimento dos objetivos almejados com a realização da licitação e a contratação, feitas de acordo com o planejado pela Administração Pública;
- m) **Princípio da Segregação de Funções:** é a separação de atribuições entre agentes públicos distintos nas várias fases de um determinado processo, para separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade. Tem por função primordial a de servir como ferramenta de controle interno da própria Administração Pública a fim de garantir a independência funcional dos servidores e estrutural dos setores administrativos nas várias fases do procedimento licitatório;
- n) **Princípio da Motivação:** determina que a Administração Pública exponha os pressupostos de fato e de direito para a prática de um determinado ato. Ou seja, o motivo pelo qual o ato foi praticado e o que diz a lei a respeito do tema;
- o) **Princípio da Vinculação ao Edital:** determina que as licitações públicas devem seguir, estritamente, todas as normas e exigências estipuladas no Instrumento Convocatório, tendo como termo de validade e eficácia a data da sua publicação;
- p) **Princípio do Julgamento Objetivo:** significa que os julgamentos ocorridos durante os certames devem ter como parâmetros as normas contidas no edital, a fim de proporcionar que os julgamentos se façam segundo critérios conhecidos e mensuráveis pelos licitantes;
- q) **Princípio da Segurança Jurídica:** tem como objetivo imediato conferir aos envolvidos a certeza necessária de que as regras contratuais serão devidamente observadas pelo gestor público e mesmo que diante de situações não previstas, haverá coerência na decisão, inclusive, com a participação da contratada;
- r) **Princípio da Razoabilidade:** a Administração terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e em respeito às finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Assim, a necessidade de adequação entre meio e finalidade é uma das características de tal princípio;
- s) **Princípio da Competitividade:** está intimamente relacionado à isonomia, pois com o tratamento igual a todos os potenciais participantes, presume-se que haverá uma quantidade maior de interessados na disputa. A interpretação das regras do Edital deve ser feita de modo a ampliar a competitividade entre os interessados. E a Administração Pública não

pode estabelecer preferência por marcas ou fornecedores. As restrições impostas aos participantes devem ser aquelas que sejam imprescindíveis ao cumprimento do objeto licitado;

- t) **Princípio da Proporcionalidade:** princípio jurídico similar ao da razoabilidade, uma vez que também visa coibir excessos por parte da Administração Pública. As decisões administrativas devem ser tomadas de forma balanceada e equilibrada, sem a prática de arbitrariedades. Para que se atinja tal equilíbrio, a Administração Pública deve compatibilizar os meios empregados e os fins almejados na condução de seus atos durante o curso da licitação;
- u) **Princípio da Celeridade:** determina que todos os procedimentos devem prezar pela economia de tempo; e
- v) **Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável:** defende a conservação dos alicerces da produção e reprodução do homem e suas atividades, conciliando o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente, numa relação harmônica entre os homens e os recursos naturais. Este princípio foi inserido na CF e vem ganhando notoriedade nos últimos anos, como pode ser observado no art. 2º do Decreto 10.024/2019. Aqui o princípio do desenvolvimento sustentável passa a ser o princípio básico do pregão eletrônico, devendo ser observado em todas as etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável.

### **3. DO TERMO DE CONTRATO**

#### **3.1 DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO TERMO DE CONTRATO**

##### Seção I - Da Formalização dos Contratos

3.1.1 A formalização dos contratos pode ocorrer de duas formas: por instrumento contratual (Termo de Contrato) ou outros instrumentos hábeis.

3.1.2 É obrigatória a utilização de termo de contrato quando:

- a) (Lei nº 8.666/1993) oriundo de quaisquer das modalidades licitatórias previstas, bem como dispensa e inexigibilidade de licitação, cujos valores estejam compreendidos nos limites de tomada de preços e concorrência;
- b) (Lei nº 14.133/2021) O instrumento de contrato deverá ser formalizado como regra geral para todas as contratações no âmbito da Administração Pública, sendo admitida sua substituição por instrumento hábil apenas nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor; e
- c) (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021) nos casos em que, independentemente do valor da contratação, haja a constituição de obrigações futuras a serem cumpridas, tais como: parcelamento de entrega ou execução, cláusulas de sanção, exigência de garantia de execução, ou previsão de assistência técnica, devendo, nesses casos, ser obrigatoriamente formalizado instrumento de contrato.

3.1.3 (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021) Nos casos em que não for obrigatória a utilização do termo de contrato, admite-se a substituição por outros instrumentos hábeis como:

- a) carta contrato;
- b) nota de empenho de despesa;
- c) autorização de compra; e
- d) ordem de execução de serviço.

3.1.4 (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021) Nas compras com entrega imediata e integral que não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, admite-se a substituição do termo de contrato pelos instrumentos hábeis mencionados acima.

*“Entende-se por ‘entrega imediata’ aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração” (Acórdão nº 1.234/2018 – TCU – Plenário).*

##### Seção II - Das Cláusulas Necessárias

3.1.5 As cláusulas necessárias dos contratos administrativos estão dispostas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Nas subseções seguintes

faremos a análise de cada uma delas.

### *Subseção I – Do Objeto*

3.1.6 O objeto consiste nas prestações que as partes se comprometem a realizar (uma obrigação de dar ou fazer). Todos os dados característicos, tais como especificações técnicas, dimensões, desempenho, entre outros, devem ser indicados. Essas definições ocorrem na etapa do planejamento, mas devem constar no Contrato.

3.1.7 Normalmente a cláusula contratual que trata do objeto faz referência ao Termo de Referência/Projeto Básico e aos dados da proposta vencedora.

### *Subseção II – Do Regime de Execução*

3.1.8 O regime de execução ou forma de fornecimento refere-se a definir como as partes executarão as prestações que lhe incumbem. Exemplo: horário e local da execução dos serviços, descrição dos métodos de execução, cronograma de execução, etc. Trata-se de mais um item que costuma ser definido na etapa de planejamento da contratação e que vem detalhado no Projeto Básico/Termo de Referência.

3.1.9 Nos casos de obras e serviços, o art. 10 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que a execução ocorrerá nas seguintes formas: execução direta ou execução indireta.

3.1.10 A EXECUÇÃO DIRETA ocorre quando a obra ou serviço é feita pelo próprio órgão da Administração, com seus próprios meios. Por exemplo, quando se utiliza um graduado eletricitista para fazer reparos no quadro geral de energia. Nesses casos, não há licitação, não existe contrato administrativo.

3.1.11 O regime de EXECUÇÃO INDIRETA ocorre quando a Administração resolve contratar um terceiro para a realização da obra ou do serviço. Portanto será necessário selecionar um fornecedor, por meio de um procedimento licitatório, assim como ocorre nos casos de compras. Nesses casos, em regra, teremos um instrumento contratual.

3.1.12 Ainda de acordo com a Lei nº 8.666/93, a execução indireta ocorrerá em um dos seguintes regimes: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada integral, conforme abaixo:

- a) **empreitada por preço global:** ocorre quando a Administração contrata a execução de obra ou prestação de serviço POR PREÇO CERTO E TOTAL. Na contratação de uma empresa para prestar um serviço continuado de limpeza, por exemplo, o regime de execução será de empreita por preço global. O edital irá definir exatamente os serviços que serão executados periodicamente e a empresa receberá como pagamento um valor fixo mensal, desde que cumpra as obrigações ajustadas;

*“a empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos” (Acórdão nº 1.978/2013 – TCU – Plenário).*

- b) **empreitada por preço unitário:** ocorre quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. A contratação de manutenção corretiva de elevadores, por exemplo, pode se dar pelo regime de empreitada por preço unitário. Nesse caso, o edital deverá definir a lista dos serviços que poderão ser executados caso haja necessidade;
- c) **tarefa:** quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais; e
- d) **empreitada integral:** de acordo com o professor Marçal Justen Filho, esse regime é caracterizado pela “abrangência da prestação imposta ao contratado, que tem o dever de executar e entregar o empreendimento em sua integralidade, pronto, acabado e em condições de funcionamento”. Entende-se que a licitação não abrange somente a execução da obra, mas também o fornecimento e instalação de bens (elevadores, ar condicionado, computadores, etc) pelo contratado.

3.1.13 Já de acordo com a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 46, temos, além dos previstos acima, os regimes de contratação integrada, contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviço associado.

- a) **contratação integrada:** regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;
- b) **contratação semi-integrada:** regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto; e
- c) **fornecimento e prestação de serviço associado:** regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado.

### *Subseção III – Do Preço e das Condições de Pagamento*

3.1.14 O preço constante do contrato será aquele constante da proposta vencedora do processo de seleção do fornecedor. Quanto às condições de pagamento, trata-se de

definir como ele será processado. Abordaremos essa cláusula em um tópico específico desse manual.

#### *Subseção IV – Do Reajuste e da Atualização Monetária*

3.1.15 O instrumento contratual deve prever cláusula específica referente à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Trataremos desse tema em um tópico específico desse manual.

#### *Subseção V – Dos Prazos*

3.1.16 O prazo de duração de um contrato corresponde à sua vigência, seu tempo de vida. A Lei nº 8.666/1993 proíbe o contrato com duração indeterminada (art. 57, §3º). Todavia, atualmente se aceita vigência por prazo indeterminado nos contratos de serviços públicos essenciais, como energia elétrica, água e esgoto, serviços postais, entre outros, conforme [Orientação Normativa nº 36/AGU, de 13 de dezembro de 2011](#).

3.1.17 A Lei nº 14.133/2021 traz em seu art. 109, a previsão de estabelecimento de vigência por prazo indeterminado nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

3.1.18 Em regra, os contratos administrativos têm duração determinada e adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, não podem ultrapassar 12 meses. Vejamos as exceções:

- a) quando se referir à execução de projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os contratos poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório (art. 57, I, da Lei nº 8.666/1993);
- b) quando o contrato for relativo à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, ele poderá ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos visando à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993);
- b.1) Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata a letra “b” poderá ser prorrogado por até doze meses (art. 57 § 4º da Lei nº 8.666/1993).
- c) no caso do aluguel de equipamentos e da utilização de programas de informática, a duração poderá estender-se pelo prazo de até 48 meses após o início da vigência do contrato (art. 57, Inc. IV da Lei nº 8.666/1993). Contratações desta natureza com base no art. 106 § 2º da Lei nº 14.133/2021, poderão ser celebrados com prazo de até 5 (cinco) anos;

- d) os contratos celebrados com dispensa de licitação, pelos motivos abaixo, poderão ter vigência por até 120 meses, caso haja interesse da Administração (art. 57, Inc. V da Lei 8.666/1993)
  - d.1) possibilidade de comprometimento da segurança nacional;
  - d.2) para as compras de material de uso das forças armadas, exceto materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico naval, aéreo e terrestre;
  - d.3) para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional; e
  - d.4) para contratação de empresas relacionadas à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, conforme previsto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973/2004.
- e) os contratos celebrados com dispensa de licitação, pelos motivos abaixo, poderão ter vigência por até 120 meses, caso haja interesse da Administração (art. 108 da Lei 14.133/2021):
  - e.1) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;
  - e.2) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante autorização por ato do comandante da força militar;
  - e.3) para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da [Lei nº 10.973/2004](#), observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;
  - e.4. para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;
  - e.5. para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia; e
  - e.6. para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou

estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII do **caput** deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

3.1.19 O contrato é válido a partir do momento que foi assinado pelas partes em conformidade com a ordem jurídica. Pode-se dizer que o contrato válido é o contrato existente em conformidade com a ordem jurídica.

3.1.20 O contrato é vigente a partir do momento em que pode começar a produzir efeitos. Perceba-se que o contrato pode ser válido e não vigente. Por exemplo, a UG pode perfeitamente assinar contrato em dezembro, para que ele comece a produzir efeitos a partir de janeiro. Nesse caso, o contrato é válido a partir de dezembro, no entanto ele só estará apto a produzir efeitos a partir de janeiro; ou seja, só será vigente a partir de janeiro.

3.1.21 Outra questão relevante é que o prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. O prazo de execução é o tempo que o particular possui para executar o objeto e está, portanto, englobado no prazo de vigência. Assim, o prazo de vigência é delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, para que ambas as partes contratantes possam cumprir suas obrigações finais.

3.1.22 Nesse sentido, para fixar o prazo de vigência do respectivo contrato, deve-se aferir o período necessário para a efetiva execução, recebimento e pagamento devidos.

3.1.23 (Lei nº 8.666/1993) O parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993 determina que a publicação do contrato em imprensa oficial é “condição indispensável para a sua eficácia”, sendo que tal publicação deve ser providenciada “até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data”.

3.1.24 (Lei nº 14.133/2021) O art. 94 da Lei 14.133/2021 determina que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Deverão ser seguidos os seguintes prazos, contados da data de assinatura: 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação e 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta:

- a) Os contratos firmados em situações de urgência produzirão efeitos desde a sua assinatura e deverão ser publicados conforme os prazos estabelecidos neste item, sob pena de serem considerados nulos;
- b) A publicidade mencionada neste item, quando relativa à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá discriminar os



valores referentes ao cachê do artista, dos músicos ou da banda, se houver, bem como os custos com transporte, hospedagem, infraestrutura, logística do evento e demais despesas específicas; e

- c) Nas contratações de obras, a Administração deverá publicar em sítio eletrônico oficial, no prazo de até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os respectivos preços unitários e totais contratados, e, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos efetivamente executados e os preços praticados.

3.1.25 Por oportuno, ressalta-se que a publicação não é condição para a validade do contrato. O contrato é válido desde o momento de sua assinatura e desde que ele seja compatível com a legalidade, no sentido amplo. A publicação é condição para produzir efeitos, portanto requisito de validade para a vigência do contrato, não de validade do próprio contrato.

3.1.26 Claro é, então, que o prazo de execução, que é quando o contratado passa a cumprir a obrigação principal, deverá ser estipulado quando o contrato já estiver apto a produzir efeitos, ou seja, dentro do prazo de vigência que necessariamente ocorrerá concomitante ou posteriormente à publicação em imprensa oficial, cabendo à Administração, nesse último caso, determinar seu início de forma expressa.

3.1.27 O contrato é eficaz desde que produza os seus efeitos. Ou seja, ele pode ser válido (existir em conformidade com a ordem jurídica), vigente (está apto a produzir efeitos), e ineficaz (não produz efeitos). A título ilustrativo, a Administração firmou contrato para manutenção de elevadores em dezembro, para que o contratado começasse a prestar os seus serviços a partir de janeiro. Então, como dito, o contrato é válido a partir de dezembro e vigente a partir de janeiro. No entanto, o contratado, a partir de janeiro, não presta os serviços para os quais foi contratado, não faz a manutenção, nem aparece para fazê-lo. Nessa situação, o contrato é válido, é vigente, mas não é eficaz, porque na prática, não produz efeitos, não é obedecido, cumprido.

3.1.28 Síntese:

- a) o prazo de vigência é prazo total do contrato administrativo e como regra se limita pelo crédito orçamentário;
- b) o prazo de execução está englobado na vigência contratual, devendo ser suficiente à realização da obrigação principal; e
- c) a eficácia do contrato depende da sua publicação em imprensa oficial, momento a partir do qual deve ser estabelecida a sua vigência.

#### *Subseção VI – Dos Recursos que Custearão as Despesas*

3.1.29 (Lei nº 8.666/1993) É obrigatório constar no instrumento contratual a cláusula que indique a dotação orçamentária para custeio das despesas do ajuste, conforme

inciso V, do art. 55, da Lei 8.666/1993.

3.1.30 (Lei nº 14.133/2021) É necessário em todo contrato cláusula que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme inciso VIII, do art. 92, da Lei 14.133/2021.

### Subseção VII – Da Matriz de Risco

3.1.31 Consoante Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, o gerenciamento de riscos consiste em:

- identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;
- para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e
- definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

**MATRIZ DE RISCO (Nível)**

MUITO ALTO 10					
ALTO 8					
MÉDIO 5					
BAIXO 2					
MUITO BAIXO 1					
	MUITO BAIXA 1	BAIXA 2	MÉDIA 5	ALTA 8	MUITO ALTA 10

### PROBABILIDADE

RB = Risco baixo      RA = Risco alto  
RM = Risco médio      RE = Risco extremo

Adaptado de Avaliação da Maturidade (TCU, 2018)

3.1.32 Exemplos de riscos a serem analisados:

- a) falta de disponibilidade orçamentária;
- b) especificação técnica insuficiente;
- c) falta de especificação adequada dos requisitos da licitação;
- d) atraso na conclusão da licitação;
- e) recursos deferidos;
- f) estimativa de preço inadequada;
- g) seleção inadequada do fornecedor;
- h) falta de recursos humanos para gestão e fiscalização do contrato;
- i) falta de recursos financeiros;
- j) falta de cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas por parte da contratada; e
- k) descumprimento contratual por parte da empresa.

3.1.33 Para cada risco analisado, deve-se:

- a) identificar a causa/origem;
- b) quantificar as possíveis consequências (impacto) caso o risco se materialize; e
- c) definir as ações de mitigação correspondentes.

3.1.34 O mapa de riscos deve ser atualizado, pelo menos:

- a) ao final da elaboração dos estudos preliminares;
- b) ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- c) após a fase de seleção do fornecedor; e
- d) após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

3.1.35 Algumas possíveis consequências de estudos preliminares e/ou gerenciamento de riscos deficientes:

- a) obras mal construídas;
- b) aquisições que não atendem às necessidades;
- c) prazos mal determinados;
- d) licitações desertas ou fracassadas;
- e) inexecução contratual;
- f) desperdício de tempo e dinheiro; e

g) parâmetros de gestão e fiscalização deficientes.

### *Subseção VIII – Das Garantias*

3.1.36 A Administração pode exigir daqueles com quem contrata obras, serviços e compras que prestem garantia FINANCEIRA visando a assegurar o adimplemento do contrato celebrado. A exigência dessa garantia é uma faculdade da Administração (ato discricionário), prevista no art. 56 da Lei nº 8.666/1993 ou art. 96 da Lei nº 14.133/2021.

3.1.37 Quando for exigida garantia contratual, caberá ao contratado optar por uma das modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021, quais sejam: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária. Adicionalmente, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 96, §1º, inciso IV, também admite o uso de título de capitalização com pagamento único e resgate pelo valor total como forma válida de garantia.

3.1.38 De acordo com a Lei nº 8.666/1993, a referida garantia FINANCEIRA não poderá exceder a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições contrato.

3.1.39 De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a referida garantia FINANCEIRA, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

3.1.40 Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no item anterior poderá ser elevado para até 10% (dez por cento) do valor do contrato, conforme §3º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993.

3.1.41 Já a Lei nº 14.133/2021, no inciso XXII, do art. 6º, trata das licitações de grande vulto, definidos os valores estipulados pelo Decreto regulatório vigente, observando ainda, em seu art. 99, de que poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

3.1.42 A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

3.1.43 Nos casos de contratação de serviços, a garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída, decorrido o prazo de 90 (noventa) dias, após a execução do contrato.

3.1.44 Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.

3.1.45 A garantia TÉCNICA tem por finalidade assegurar a integridade de um produto e/ou a boa qualidade ou durabilidade de um serviço prestado. Assim o fabricante é obrigado a consertar ou substituir a mercadoria com defeito e o prestador de serviço a refazê-lo se não satisfatório.

3.1.46 A garantia TÉCNICA fixada em lei é a mínima aceitável, podendo o contratado estendê-la a seu critério ou se solicitado no instrumento convocatório.

3.1.47 A garantia TÉCNICA do serviço ou produto persiste mesmo após a extinção do ajuste, pois esta decorre, em verdade, do próprio objeto e subsiste independentemente de vínculo contratual entre as partes.

3.1.48 A UG responsável poderá acionar a garantia, mesmo após o fim do contrato, caso verifique vício no produto ou no serviço, não resultante de utilização inadequada ou outras situações previstas na legislação específica.

3.1.49 O fiscal, mesmo após o término do contrato, mantém suas responsabilidades em relação à verificação da garantia técnica, devendo tomar todas as medidas para acionamento da contratada e efetiva correção do produto/serviço.

#### *Subseção IX – Das Sanções e das Multas*

3.1.50 A Administração poderá impor sanções ao contratado, por atraso ou inexecução total ou parcial do contrato, sem necessidade de pronunciamento de qualquer outro poder ou órgão, conforme art. 58, IV da Lei nº 8.666/1993 e art. 104, Inc. IV da Lei nº 14.133/2021.

3.1.51 O tema pertinente às sanções aplicáveis aos terceiros em caso de inadimplemento das cláusulas contratuais está regulamento no âmbito do COMAER pelo [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER), [Portaria GABAER nº 623/GC4](#), de 20 de novembro de 2023 e na [Portaria GABAER nº 898/GC4](#), de 24 de janeiro de 2025.

#### *Subseção X – Da Rescisão Contratual*

3.1.52 O instrumento contratual deve dispor sobre as situações que ensejarão rescisão contratual. A Lei nº 8.666/1993 prevê as hipóteses e consequências da rescisão dos contratos nos arts. 77 a 80. Já a Lei nº 14.133/2021 trata do tema em seus arts. 137 a 139.

#### *Subseção XI – Da Vinculação do Contrato ao Instrumento Convocatório*

3.1.53 Deve haver uma cláusula prevendo que o instrumento contratual se vincula ao edital da licitação e à proposta vencedora.

*“as condições do contrato devem retratar o conteúdo do edital e da disputa ocorrida durante a licitação, ante o que determina o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.” (Acórdão nº 688/2008 – TCU – Primeira Câmara)*

*“a aceitação de equipamento diferente daquele constante da proposta do licitante e com características técnicas inferiores às especificações definidas no termo de referência afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993) e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar não só no valor das propostas, como também na intenção de potenciais licitantes em participar do certame.” (Acórdão nº 1.033/2019 – TCU – Plenário)*

### *Subseção XII – Da Manutenção das Condições de Habilitação*

3.1.54 A contratada deverá manter as condições de habilitação na licitação durante toda a execução do contrato.

### *Subseção XIII - Da obrigatoriedade de programa de integridade em contratos de grande vulto*

3.1.55 Nos contratos de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, definidos nos termos do art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021, deverá constar cláusula contratual prevendo a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo contratado, no prazo máximo de seis meses a contar da assinatura do contrato, nos termos do art. 25, §4º da referida Lei e do art. 5º do Decreto nº 12.304/2024.

## Seção III - Das Cláusulas Exorbitantes

3.1.56 Uma característica dos contratos administrativos é a presença de cláusulas exorbitantes. São cláusulas comuns em contratos administrativos, mas que seriam consideradas ilícitas em contratos entre particulares, pois são prerrogativas da Administração Pública, colocando-a em posição superior à outra parte e decorrem da supremacia do interesse público sobre o privado. De acordo com a doutrina, essas cláusulas são aplicáveis ainda que não escritas no instrumento contratual.

3.1.57 É importe esclarecer, como faz o professor Alexandre Mazza, "que o qualificativo 'exorbitantes' não tem qualquer sentido pejorativo, ou que denote abusividade. Ao contrário, as cláusulas recebem tal denominação porque são dispositivos incomuns, atípicos, anormais para a lógica igualitária dos contratos de Direito Privado."

3.1.58 As seguintes cláusulas são consideradas cláusulas exorbitantes:

- a) **exigência de garantia:** a Administração pode exigir da contratada, desde que previsto no edital, o oferecimento de garantia.
- b) **alteração unilateral do contrato:** a Administração pode realizar modificação unilateral no objeto do contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público. A alteração pode consistir na modificação do projeto ou em acréscimo e diminuição na quantidade do objeto. Desse modo, as alterações unilaterais podem ser modificações qualitativas ou quantitativas. Abordaremos esse assunto em um próximo item desse

manual;

- c) **inoponibilidade da exceção do contrato não cumprido:** a Administração pode exigir que o contratado cumpra a sua parte no contrato sem que ela própria tenha cumprido a sua. A título de exemplo, nos Contratos Administrativos, o contratado somente pode suspender a execução contratual, após noventa dias de inadimplemento por parte da Administração, e desde que ausente justa causa. Trata-se da previsão do art. 78, XV, da Lei nº 8.666/1993. Já se tratando de contrato baseado na Lei nº 14.133/2021 em seu Inc. IV do art. 137 menciona que a extinção do contrato pode ocorrer quando houver atraso superior a dois meses, contados da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou sua parcela;
- d) **rescisão unilateral:** é prerrogativa especial da Administração rescindir unilateralmente os contratos administrativos por razões de interesse público;
- e) **fiscalização:** a execução dos contratos deve ser amplamente acompanhada e fiscalizada por representante da Administração. O não atendimento das determinações da autoridade fiscalizadora enseja rescisão unilateral do contrato (art. 78, VII da Lei nº 8.666/1993 e art. 137, II da Lei nº 14.133/2021), sem prejuízo das sanções cabíveis;
- f) **aplicação de sanções:** a Administração pode aplicar sanções administrativas ao contratado pela inexecução total ou parcial do contrato, garantindo-se a prévia defesa;
- g) **ocupação provisória:** em aplicação ao princípio da continuidade do serviço público, a lei autoriza o apossamento provisório dos bens móveis e imóveis, bem como a utilização de pessoal e de serviços da contratada, seja para garantir a apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado ou na hipótese de rescisão do contrato administrativo (art. 58, Inc. V da Lei nº 8.666/93 e art. 104, Inc. V da Lei nº 14.133/2021); e
- h) **suspensão unilateral do contrato:** a Administração pode suspender a execução contratual de forma unilateral, sem aquiescência da contratada, conforme entendimento do parágrafo único do art. 8º e do inciso XIV do art. 78 da Lei nº 8.666/1993 e art. 137, § 2º, II e III da Lei nº 14.133/2021.

## 3.2 DOS TIPOS DE CONTRATO

3.2.1 Os tipos de contratos firmados entre a Administração Pública e o particular podem ser:

- a) **contrato de obras públicas:** contratação que tem por objetivo uma construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um imóvel destinado ao público ou ao serviço público. Nesta modalidade admite-se duas espécies de regimes de execução, a empreitada (execução de

determinada obra, total ou parcial) ou a tarefa (contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo);

- b) **contrato de prestação de serviço:** contratação que tem por objetivo uma atividade que será prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;
- c) **contrato de fornecimento de bens:** contratação pela qual a Administração Pública adquire bens e coisas móveis necessários à manutenção de seus serviços e realização de obras; e
- d) **contrato de receita:** contratação em que a Administração Pública concede imóvel público a terceiros, para que explore determinada atividade por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. A fiscalização desse tipo de contrato está prevista na [ICA 87-7/2023](#), que trata do controle, administração e gestão do patrimônio imobiliário sob administração do COMAER.

## Seção I - Das Classificações dos Serviços

3.2.2 Os contratos de prestação de serviços podem possuir diferentes características a depender do tipo de serviço que será realizado pela contratada.

3.2.3 Os serviços podem ser classificados conforme os seguintes aspectos:

- a) **quanto à forma de execução:** determinará quem vai executar o serviço:
  - a.1. execução direta: quando executado pela Administração, com a sua mão de obra própria, sem a necessidade de contratação de terceiros;
  - a.2. execução indireta (terceirização): quando executada por empresa contratada, sem relação de subordinação entre os empregados da contratada e a Administração Pública. Dessa forma, todos os contratos de prestação de serviço firmados pela Administração são contratos de execução indireta e são regidos pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017;
- b) **quanto à duração:** influenciará naquilo que está contido na vigência do contrato e determinará quais são as suas formas de prorrogação:
  - b.1. **serviços não continuados ou contratado por escopo:** são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 16), em regra, esses contratos não são prorrogáveis, contudo poderão ser pelo prazo necessário à conclusão do objeto, desde que ocorram algumas das hipóteses previstas.



(Lei nº 8.666/1993) No que concerne à vigência de um contrato de escopo, ela deverá englobar os prazos previstos para a execução do objeto, o recebimento provisório, o recebimento definitivo e o pagamento, conforme § 1º, do art. 57, da Lei nº 8.666/1993.

(Lei nº 14.133/2021) Nos contratos que tenham previsão da conclusão de escopo previamente definido, a vigência será automaticamente estendida caso o objeto não seja finalizado dentro do prazo originalmente estabelecido, conforme o art. 111 da Lei nº 14.133/2021.

- b.2. **serviços continuados:** são aqueles que, pela sua essencialidade, visam a atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas da organização, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 15).

(Lei nº 8.666/1993) A vigência de um contrato continuado deverá coincidir com o prazo de execução do objeto, ou seja, o recebimento e o pagamento do serviço podem ocorrer depois do término da vigência contratual (respeitando-se os prazos previstos no contrato), e a sua prorrogação, em regra, se baseia no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/1993.

(Lei nº 14.133/2021) Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados de forma sucessiva, observando-se o limite máximo de dez anos de vigência, conforme previsto no art. 107, da Lei nº 14.133/2021.

- c) **quanto à dedicação da mão de obra:** influenciará na responsabilidade da Administração perante aos direitos previdenciários, fiscais e trabalhistas dos empregados da contratada, influenciando diretamente no trabalho de fiscalização do contrato:

c.1. **com dedicação exclusiva de mão de obra:** nesses contratos, os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, com dedicação exclusiva (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 17). A execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pelo órgão (Fiscal Técnico). Como exemplos, podemos citar os contratos de limpeza, vigilância, recepção, portaria, que, via de regra, requerem disponibilização contínua e permanente dos empregados nas dependências do órgão. Esse tipo de contrato obriga ainda que a Administração designe um Fiscal Administrativo, com a responsabilidade de acompanhar as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas referentes à execução dos serviços. Logo, a Administração é obrigada a designar pelo menos três tipos de fiscais nesses contratos: Gestor Executivo do Contrato, Fiscal Técnico e Fiscal Administrativo;

c.2. **sem dedicação exclusiva de mão de obra:** quando não há alocação contínua de empregados da contratada nas dependências do órgão, nem dedicação exclusiva. São exemplos comuns os serviços de lavanderia, de manutenção preventiva ou corretiva de equipamentos etc. A efetiva execução da atividade contratada será realizada, apenas, quando provocada pela demandante. Nesses contratos, a Administração deve designar obrigatoriamente o Gestor Executivo do Contrato e o Fiscal Técnico, não havendo a necessidade de designação do Fiscal Administrativo.

### 3.3 DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

3.3.1 Os contratos administrativos podem ser alterados por acordo entre as partes ou por decisão unilateral da Administração, sempre obedecendo ao que estabelece a Lei nº 8.666/1993 ou na Lei nº 14.133/2021.

3.3.2 A análise jurídica deve ser emitida, exclusivamente, por membros da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, os quais possuem competência para representar judicial e extrajudicialmente a União, suas autarquias e fundações públicas, bem como para exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, à exceção das ocasiões de utilização de manifestação jurídica referencial, esta acompanhada do atestado de conformidade do processo, consoante [Orientação Normativa nº 55/AGU, de 23 de maio de 2014](#).

3.3.3 A análise jurídica realizada pela COJAER abrangerá os processos das UG sediadas em Brasília-DF ou aqueles que serão submetidos à aprovação do Comandante da Aeronáutica, em especial os casos previstos na [Portaria Conjunta GAB-CGU/CGU/AGU nº 2](#), de 7 de março de 2024, quais sejam: os referentes a assuntos estratégicos e às atividades finalísticas e relevantes da Aeronáutica, indicados pelo Comando; e os referentes a questões patrimoniais imobiliárias que demandem autorização do CMTAER.

3.3.4 A análise jurídica dos processos das UG será realizada pela Subconsultoria-Geral da União, sendo dividida pelos assuntos atrelados às suas diretorias, conforme [Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024](#).

#### Seção I - Das Alterações Unilaterais

3.3.5 Quando se fala em alteração unilateral, quer-se dizer que não há necessidade de consentimento pelo contratado, ou seja, é uma manifestação de vontade exclusiva da Administração.

3.3.6 O art. 65, Inc. I, da Lei nº 8.666/1993 estabelece a possibilidade de alteração unilateral nos seguintes casos:

3.3.7 quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor

adequação técnica aos seus objetivos (alterações qualitativas); e

3.3.8 quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos nos parágrafos do mesmo dispositivo (alterações quantitativas).

3.3.9 Quando o contrato for baseado na Lei nº 14.133/2021, o seu art. 124, traz a possibilidade de alteração unilateral nos seguintes casos:

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

3.3.10 A fim de evitar abusos pela Administração, alguns requisitos devem ser observados nesse processo:

- a) a necessidade de motivação, consoante o art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 124 da Lei nº 14.133/2021, que exigem a apresentação das “devidas justificativas”. A alteração deve decorrer de fato não conhecido no momento da contratação, o que chamamos de fato superveniente. Isso visa a evitar a burla da licitação, pois permitiria definir equivocadamente o objeto e posteriormente alterá-lo, afastando-se possíveis licitantes. Porém, se constatado o equívoco do gestor na definição do objeto licitado e a necessidade de alteração, a modificação deve ser autorizada para se atender o interesse público, sem prejuízo da devida apuração da responsabilidade do equívoco do gestor. Deve ser respeitada também a natureza do objeto, ou seja, não se pode alterar um contrato de limpeza para um contrato de vigilância;
- b) a necessidade de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- c) a vedação quanto a possibilidade de alteração das cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos, sem prévia concordância da contratada, consoante o art. 58, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e o § 1º do art. 104 da Lei nº 14.133/2021. São as cláusulas referentes ao preço, forma de pagamento e aos critérios de reajuste; e
- d) o respeito aos percentuais previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, na ocasião de alteração unilateral das cláusulas regulamentares, de forma que os efeitos econômicos ocasionados respeitem os limites permitidos, conforme veremos a seguir.

## Seção II - Das Alterações por Acordo Entre as Partes

3.3.11 O art. 65, inc. II, da Lei nº 8.666/1993 estabelece a possibilidade de alteração por acordo das partes nos seguintes casos:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; e
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos da contratada e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

3.3.12 O art. 124 da Lei nº 14.133/21 estabelece a possibilidade de alteração por acordo das partes nos seguintes casos:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando 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) quando 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; e
- 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.

### Seção III - Dos Acréscimos e Das Supressões

3.3.13 A necessidade de acréscimos ou supressões nas quantidades originalmente contratadas é bastante recorrente no dia a dia da gestão contratual.

3.3.14 De acordo com art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e com art. 125 da Lei nº 14.133/2021, como são alterações unilaterais, as leis trataram de estabelecer limites

para essa possibilidade:

- a) para obras, serviços ou compras: o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões até o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato; e
- b) para reforma de edifício ou equipamento: o limite é de até 50% para acréscimos e 25% para supressões do valor inicial atualizado do contrato

3.3.15 De acordo com o inc. II, do §2º, do art. 65, da Lei nº 8.666/1993, nenhum acréscimo ou supressão pode exceder esses limites, salvo as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

3.3.16 De acordo com Inc. I, § 2º do art. 137 da Lei nº 14.133/2021, a supressão contratual que exceder o limite previsto no art. 125, dará ao contratado o direito à extinção do contrato. Em observação ao [Parecer nº 00061/2024/DECOR/CGU/AGU](#) é possível a supressão parcial quantitativa consensual de contrato administrativo em percentual superior àqueles estabelecidos pelo art. 125 da Lei 14.133/2021, sendo observados os princípios enunciados no art. 5º da Lei 14.133/2021.

#### Seção IV - Da Prorrogação da Vigência

3.3.17 Em algumas situações excepcionais, não é possível o cumprimento do objeto dentro do prazo originalmente previsto. A lei admite a prorrogação dos prazos contratuais, desde que tal fato seja justificado e autorizado previamente pela autoridade competente para celebrar o contrato, nos seguintes casos (art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993), incluindo a respectiva análise e aprovação jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados:

- a) alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- b) superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- c) interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
- d) aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos na Lei;
- e) impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência; e
- f) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais

aplicáveis aos responsáveis.

3.3.18 Deve-se tomar bastante cuidado com os prazos, pois apenas é possível prorrogação do contrato enquanto ele estiver vigente.

3.3.19 Há entendimento do Tribunal de Contas da União que admite, excepcionalmente, para os contratos por escopo considerar períodos de paralisação como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste (Acórdão nº 127/2016 – TCU – Plenário).

### 3.4 DA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

3.4.1 O equilíbrio econômico-financeiro do contrato significa a proporção entre os encargos da contratada e a sua remuneração, proporção esta, fixada no momento da apresentação da proposta (e não na assinatura do contrato) e encontra fundamento no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal:

*“Art. 37. XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

3.4.2 Assim, o texto constitucional ao estabelecer que sejam “mantidas as condições efetivas da proposta” fez nascer um sistema legal de preservação das condições da contratação, denominado equilíbrio econômico-financeiro.

3.4.3 A legislação consagra diversos mecanismos para evitar o desequilíbrio dessa equação econômica no curso do contrato: o REAJUSTE, a REPACTUAÇÃO, a REVISÃO e a ATUALIZAÇÃO FINANCEIRA.

#### Seção I - Do Reajuste

3.4.4 O reajuste retrata a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela, conforme previsto no Inc. III do art. 55 e no Inc. XI do art. 40, ambos da Lei nº 8.666/1993 e deve estar previsto no edital e no contrato.

3.4.5 O reajuste deve possuir periodicidade anual e ser estipulado por “índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos” (art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001), o IGPM, por exemplo.

3.4.6 O prazo de doze meses para o reajuste deve levar em consideração a data de

apresentação da proposta ou do orçamento a que a proposta se referir, conforme previsto no Inc. I do art. 135 da Lei 14.133/2021 e se extrai dos entendimentos do TCU, abaixo:

*“O reajuste de preços contratuais é devido após transcorrido um ano, contado a partir de dois possíveis termos iniciais mutuamente excludentes: a data-limite para apresentação da proposta ou a data do orçamento estimativo a que a proposta se referir (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993; art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001; e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal)”. (Acórdão nº 83/2020 – TCU – Plenário)*

*“Embora o gestor público possa adotar, discricionariamente, dois marcos iniciais distintos para efeito de reajustamento dos contratos, (i) a data limite para apresentação das propostas ou (ii) a data do orçamento estimativo da licitação, o segundo critério é o mais adequado, pois reduz os problemas advindos de orçamentos desatualizados em virtude do transcurso de vários meses entre a data-base da estimativa de custos e a data de abertura das propostas.” (Acórdão nº 19/2017 – TCU – Plenário)*

3.4.7 Nos casos de supressões parciais consensuais que ultrapassem os percentuais previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, tais limites devem ser utilizados como parâmetro referencial para dimensionar a profundidade e robustez da justificativa apresentada. Assim, quanto maior for a parcela suprimida do contrato, maior será a exigência de fundamentação técnica e jurídica proporcional, conforme orienta o [Parecer nº 00061/2024/DECOR/CGU/AGU](#).

## Seção II - Da Repactuação

3.4.8 A repactuação encontra-se prevista no art. 12 do [Decreto nº 9.507/2018](#), e no art. 54 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017. De acordo com esta IN, tem-se:

*“Art. 54. A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir.*

*§ 1º A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier a ocorrer durante a vigência do contrato, 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.*

*§ 2º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quanto forem necessárias, em respeito ao princípio da anualidade do reajuste dos preços da contratação, podendo ser realizada 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.*

*§ 3º 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.*



*§ 4º 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.”*

3.4.9 Observe que a própria Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017 trata a repactuação como uma espécie de reajuste contratual que se aplica aos contratos continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse caso, diferente do que ocorre com os reajustes, em que as partes estipulam o índice que reajustará automaticamente o valor do contrato, a repactuação é implementada mediante a “demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato na repactuação”. Essa demonstração é realizada pelo contratado quando da solicitação da repactuação, conforme se observa no art. 57 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017:

*“Art. 57. 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.”*

3.4.10 A legislação exige o interregno mínimo de um ano para que seja admitida a repactuação. Veja o que diz a Orientação Normativa nº 25 da AGU sobre a partir de quando devem ser contados esses 12 doze meses:

*“No contrato de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, o interregno de um ano para que se autorize a repactuação deverá ser contado da data do orçamento a que a proposta se referir, assim entendido o acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, para os custos decorrentes de mão de obra, e da data limite para a apresentação da proposta em relação aos demais insumos.” (Orientação Normativa nº 25 da AGU)*

3.4.11 A Lei nº 14.133/21, em seu art. 135 traz mais detalhamentos sobre a repactuação de contratos, tais como:

- a) a repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação;
- b) a repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços;
- c) quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação; e



- d) a repactuação será precedida de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

3.4.12 Após o recebimento formal da solicitação de repactuação por parte da contratada, a equipe de fiscalização deverá proceder à análise da documentação apresentada e elaborar documento, conforme modelo de [Parecer para Repactuação](#). O referido documento deverá conter a fundamentação legal, a justificativa técnica e a demonstração da variação dos custos contratuais, nos termos da legislação vigente. Concluído o parecer, este deverá ser encaminhado à autoridade signatária do instrumento contratual para adoção das providências subsequentes.

### Seção III - Da Revisão

3.4.13 A revisão é aplicada para corrigir desequilíbrios provocados por fatos supervenientes e imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis. Em virtude da impossibilidade de se prever a amplitude do desequilíbrio, não há que se falar em índices, que se aplicam somente nos reajustes.

3.4.14 Existem muitas situações que podem autorizar a revisão do valor contratual. A doutrina (os autores de maior relevância) costuma indicar as seguintes causas:

- a) **alteração unilateral do contrato:** quando a Administração contratante realiza modificações quantitativas ou qualitativas no objeto, há necessidade de revisão da remuneração da contratada;
- b) **fato do príncipe:** trata-se de alguma determinação estatal, não relacionada diretamente ao contrato, mas que indiretamente afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. É o caso, por exemplo, da aprovação de um novo tributo incidente sobre as matérias-primas necessárias ao cumprimento do contrato;
- c) **fato da Administração:** consiste na ação ou omissão da Administração que retarda ou impede a execução do contrato. Ex: a Administração não libera a tempo o local em que deve ser realizada a obra ou prestado o serviço e faz com que a contratada mantenha máquinas e pessoal ociosos enquanto aguarda providências;
- d) **álea econômica extraordinária (teoria da imprevisão):** é o acontecimento externo ao contrato, de natureza econômica e estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que cause desequilíbrio contratual. Ex: disparada imprevisível no valor do dólar e o encarecimento de insumos usados pelo contratado;
- e) **sujeições imprevistas ou interferências imprevistas:** correspondem a fatos de ordem material, que podiam já existir no momento em que foi

celebrado o contrato, mas que eram desconhecidos pelas partes. Ex: lençol freático encontrado durante a escavação das fundações para construção de um determinado hangar da FAB; e

- f) **força maior e caso fortuito**: são eventos imprevisíveis e inevitáveis, que geram para o contratado excessiva onerosidade ou mesmo impossibilidade da normal execução do contrato.

## Seção IV - Da Atualização Financeira

3.4.15 A atualização financeira, também chamada de atualização monetária, assim como o reajuste, tem o objetivo de preservar o preço em razão da inflação. A diferença é que agora atualização visa corrigir o valor no interregno de tempo entre o adimplemento de cada parcela (a execução do serviço/obra ou a entrega do bem) e a data do efetivo pagamento:

*“O certo é que a atualização das dívidas, pelo adequado, legítimo e justo instrumento da correção monetária, foi concebida, implementada e progressivamente estendida e ampliada no Direito Positivo, na Doutrina e na Jurisprudência do Tribunais, inclusive do TCU, não como penalidade, mas como mero elemento de ajuste do poder de compra da moeda para restabelecer a equivalência entre os valores econômicos corroidos pela inflação.*

*Na verdade, a correção monetária é tão-somente o reconhecimento da existência da inflação e visa fazer com que o poder aquisitivo permaneça estável e para tanto ele é aumentado no seu valor nominal, de acordo com os índices, técnica e oficialmente previstos e calculados pelos Órgãos competentes. Já se disse que, a correção monetária não remunera o capital, apenas assegura sua identidade no tempo. Não pode ser confundida com juro, que serve para remunerar o capital. Daí dizer-se que, são completamente diferentes as naturezas dos juros de mora e da correção monetária. Esta, afirmam os juristas, nada acrescenta ao patrimônio do credor. Limita-se a mantê-lo, em tese, inalterado.” (Acórdão nº 1.931/2004 – TCU – Plenário)*

## 3.5 DO TERMO ADITIVO

3.5.1 Vimos em item anterior que os contratos administrativos podem ser alterados por acordo entre as partes ou por decisão unilateral da Administração, sempre obedecendo ao que estabelece a Lei nº 8.666/1993 ou a Lei nº 14.133/2021. O instrumento que formaliza essas alterações, em regra, é o Termo Aditivo.

3.5.2 O Termo de Aditivo pode ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, além de outras modificações admitidas em lei, que possam ser caracterizadas como alterações contratuais.

3.5.3 É condição indispensável para a celebração de qualquer Termo Aditivo a existência de interesse público. Assim, qualquer alteração contratual deve ser justificada por escrito e autorizada pela autoridade competente.

*“As modificações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.” (Acórdão nº 2.619/2019 – TCU – Plenário)*

*“É irregular a prorrogação de contrato fundamentada em 'alteração no projeto' sem a devida justificativa. Nesses casos, o gestor deve demonstrar que a mudança proposta serve para melhor adequação técnica aos objetivos da Administração Pública.” (Acórdão nº 6.841/2011 – TCU – Primeira Câmara)*

3.5.4 Além disso, o Termo Aditivo, como instrumento que altera o contrato, deve ser submetido previamente à análise jurídica da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, ser lançado na ferramenta Contratos.gov.br e, ainda, as publicações oficiais devem seguir o previsto no manual de contratações, conforme a exigência de cada Lei base do contrato.

3.5.5 Estão dispensadas de Termo Aditivo as modificações que puderem ser efetuadas por simples apostila (Termo de Apostilamento).

### 3.6 DO TERMO DE APOSTILAMENTO

3.6.1. O Termo de Apostilamento (ou Apostila) é a anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais

*“A utilização de apostilamento não supre a exigência legal de formalização de termo aditivo para alterações quantitativas e qualitativas de objeto (artigos 60 e 61 da Lei 8.666/1993), servindo apenas para fazer constar reajustes do valor do contrato ou para assentamento de medidas burocráticas (art. 65, § 8º, da Lei 8.666/1993).” (Acórdão nº 7.487/2015 – TCU – Primeira Câmara)*

3.6.2 Segundo a Lei nº 8.666/1993, a apostila pode ser utilizada nos seguintes casos:

- a) variação do valor contratual decorrente de reajuste previsto no contrato;
- b) atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento; e
- c) o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido.

3.6.3 Já a Lei nº 14.133/21, traz em seu art. 136 essas possibilidades, quais sejam:

- a) variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação (novidade) de preços previstos no próprio contrato;
- b) atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das

condições de pagamento previstas no contrato;

c) alterações na razão ou na denominação social da contratada; e

d) empenho de dotações orçamentárias.

3.6.4 De acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, 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 Termo Aditivo.

3.6.5 Precisa ficar bastante claro que qualquer modificação no contrato deve ser promovida mediante a celebração de Termo Aditivo ou Termo de Apostilamento, sem exceções.

3.6.6 O Termo de Apostilamento possui menos formalidades para ser celebrado. Não requer análise jurídica, nem publicação no Diário Oficial da União. Contudo, as hipóteses em que ele pode ser utilizado são bastante restritas: somente os casos mencionados acima, a depender da lei a qual o contrato está vinculado. A regra é que as alterações contratuais sejam formalizadas por Termo Aditivo.

### 3.7 DA SUSPENSÃO CONTRATUAL

3.7.1 A vigência do Contrato constitui o prazo de duração total do ajuste e deve contemplar período suficiente para o cumprimento de todas obrigações contratuais, como a etapa de execução da obra ou serviço, do recebimento do objeto contratado, do pagamento, etc.

3.7.2 Além disso, ambas as Leis de Licitações e Contratos proíbem o retardamento imotivado da obra pela Administração e afirma que constitui motivo de rescisão contratual a suspensão do contrato, por ordem da Administração, conforme situações abaixo:

*“Art. 8º da Lei 8.666. A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.*

*Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei.” (grifo nosso)*

*“Art. 115 § 1º da Lei 14.133/2021. É proibido à Administração retardar imotivadamente a execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, inclusive na hipótese de posse do respectivo chefe do Poder Executivo ou de novo titular no órgão ou entidade contratante.”*

*“Art. 78 da Lei 8.666. Constituem motivo para rescisão do contrato: (...)*

*XIV. a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração,*

*por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação.” (grifo nosso)*

“Art. 137 § 2º, II da Lei 14.133/2021. Suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses;”

3.7.3 (Lei nº 8.666/1993) A Administração pode suspender a execução contratual desde que haja motivação formal, sendo que, se essa suspensão exceder 120 (cento e vinte) dias, salvo nos casos de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, o contratado poderá pleitear a rescisão do contrato, conforme inciso XIV, do art. 78, da Lei 8.666.

3.7.4 (Lei nº 8.666/1993) É necessário que a ordem de suspensão seja realizada por escrito e que seja formalizada por meio de Termo Aditivo para ajustar o prazo de vigência do contrato e o cronograma físico-financeiro, se for o caso. Tal situação deve ser coordenada com a CJU, visando evitar quaisquer problemas futuros em relação à extinção do término da vigência contratual.

3.7.5 (Lei nº 14.133/2021) A suspensão da execução do contrato somente será decidida se caracterizada medida de interesse público, nos casos em que não seja possível o saneamento da irregularidade constatada na execução contratual, conforme art. 147 da Lei nº 14.133/2021. As alterações contratuais devem ser formalizadas por meio de termos aditivos.

3.7.6 (Lei nº 14.133/2021) Constituirá motivo para a extinção do contrato, a ser formalizada nos autos do processo e precedida da garantia do contraditório e da ampla defesa, a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração por prazo superior a três meses, conforme previsto no § 2º, inciso II, do art. 137 da Lei nº 14.133/2021.

3.7.7 (Lei nº 14.133/2021) a hipótese de extinção prevista no item anterior somente será admitida quando não decorrer de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna, guerra ou de ato, fato ou omissão imputável ao contratado, garantindo-se, nesses casos, o direito de o contratado optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até a normalização da situação, com possibilidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato nos termos do art. 124, inciso II, alínea “d” da mesma lei.

### **3.8 DA RESCISÃO CONTRATUAL**

3.8.1 Os contratos administrativos normalmente se extinguem pelo decurso do prazo contratual (ex: término da vigência de um contrato de limpeza) ou pela execução do

objeto (ex: finalização da construção do novo pátio de aeronaves para uma unidade aérea).

3.8.2 Porém, muitas vezes a extinção ocorre de forma prematura, porque torna-se inviável a continuidade do ajuste, seja por descumprimento contratual da contratada ou da Administração, por razões de interesse público, ou mesmo pela ocorrência de caso fortuito ou força maior. O art. 78 da Lei nº 8.666/1993 aponta as hipóteses de rescisão contratual. Na Lei nº 14.133/2021, esta previsão está contida em seu art. 137.

3.8.3 O art. 79 da Lei nº 8.666/1993 classifica essas hipóteses em três modos de rescisão:

- a) **unilateral**: quando determinada pela Administração por razões de interesse público ou em caso de falta contratual imputada ao particular (incs. I a XVIII do art. 78);
- b) **amigável**: é a extinção por acordo das partes. Salvo os casos de rescisão unilateral por má execução, dotados de matiz punitivo, os demais casos arrolados no art. 78 admitem rescisão amigável, se conveniente ao interesse público; e

*“Sendo necessária a execução do objeto ajustado, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar a rescisão amigável do contrato, pois tal instituto tem aplicação restrita e não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo a rescisão unilateral ou anulação do ajuste.” (Acórdão nº 845/2017 – TCU – Plenário)*

- c) **judicial**: é a cessação da vigência do contrato determinada pelo Poder Judiciário, como resultado de ação impetrada pelo terceiro em função do descumprimento, pela Administração, de obrigações contratuais (incs. XIII a XVI do art. 78). É a única via para o contratado obter a rescisão, se não houver concordância da Administração para a rescisão amigável, uma vez que não há rescisão por ato unilateral do particular.

3.8.4 Já o art. 138 da Lei nº 14.133/21 classifica essas hipóteses em três modos de rescisão:

- a) **unilateral**: determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;
- b) **consensual**: por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração; e
- c) **arbitral ou judicial**: determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

3.8.5 Em qualquer hipótese, a rescisão do contrato deve ser motivada, bem como deve respeitar o princípio da ampla defesa e do contraditório.

*“A concessão de prazo exíguo à contratada para se manifestar sobre decisão da Administração de rescindir unilateralmente o contrato não é razoável e*

*ofende os princípios do contraditório e da ampla defesa, ainda que o art. 78, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 não tenha fixado prazo para o exercício desse direito.” (Acórdão nº 442/2017 – TCU – Primeira Câmara)*

3.8.6 A rescisão por culpa do particular ensejará a aplicação das respectivas sanções, previstas no instrumento contratual, bem como as medidas previstas nos arts. 80 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 139 da Lei nº 14.133/2021.

*“Art. 80. A rescisão de que trata o inciso I do artigo anterior acarreta as seguintes consequências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei:*

*I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;*

*II - ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do art. 58 desta Lei;*

*III - execução da garantia contratual, para ressarcimento da Administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;*

*IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.*

*§ 1º A aplicação das medidas previstas nos incisos I e II deste artigo fica a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta.*

*§ 2º É permitido à Administração, no caso de concordata do contratado, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais.*

*§ 3º Na hipótese do inciso II deste artigo, o ato deverá ser precedido de autorização expressa do Ministro de Estado competente, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso.*

*§ 4º A rescisão de que trata o inciso IV do artigo anterior permite à Administração, a seu critério, aplicar a medida prevista no inciso I deste artigo.”*

**Art. 139.** *A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:*

*I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;*

*II - ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;*

*III - execução da garantia contratual para:*

*a) ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;*

*b) pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;*

*c) pagamento das multas devidas à Administração Pública;*

*d) exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível;*

*IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos*



*causados à Administração Pública e das multas aplicadas.*

*§ 1º A aplicação das medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo ficará a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta.*

*§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, o ato deverá ser precedido de autorização expressa do ministro de Estado, do secretário estadual ou do secretário municipal competente, conforme o caso.*

3.8.7 Por outro lado, a rescisão contratual sem culpa da contratada (Incs. XII a XVII do art. 78 da Lei nº 8.666/1993 e art. 137, VIII ao § 2º, V da Lei nº 14.133/2021) dá direito ao ressarcimento pelos prejuízos regularmente comprovados, bem como o direito à devolução de garantia, ao recebimento dos pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e ao pagamento do custo da desmobilização (art. 79, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 e 138 § 2º da Lei nº 14.133/2021).

3.8.8 Não se deve confundir a rescisão contratual com a aplicação de uma sanção, tanto é assim que a Administração poderá rescindir o contrato e aplicar as sanções julgadas cabíveis, conforme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

*“Pode a Administração rescindir o contrato em razão do descumprimento de uma de suas cláusulas e ainda imputar penalidade ao contratado descumpridor.” (AgRg no AI 1.030.498/RO, 2ª turma, Rel. Carlos Meira)*

## **4. DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO**

### **4.1 DOS TIPOS DE FISCALIZAÇÃO**

4.1.1 O papel da fiscalização (em sentido amplo) é acompanhar e fiscalizar os contratos assinados pela Administração Pública. O alcance dos objetivos definidos na fase de planejamento da contratação depende, em grande parte, da sua atuação como representante da Administração naquele contrato.

4.1.2 A fiscalização será exercida, preferencialmente, por agentes da Administração selecionados pelos conhecimentos administrativos e técnicos que os capacitem à realização das ações de acompanhamento e de fiscalização dos instrumentos contratuais, em conformidade com o disposto nesse manual.

4.1.3 O Termo de Referência ou o Projeto Básico deverá indicar o tipo de fiscalização (por meio de um único servidor, comissão ou equipe composta de gestor e fiscais) que deverá ser designada pela Administração para cada um dos contratos firmados pela UG.

#### **Seção I - Da Fiscalização nos Contratos de Fornecimento de Bens**

4.1.4 No que tange aos contratos de fornecimento de bens, a administração deverá designar comissão ou agente responsável pela fiscalização e/ou pelo recebimento dos



bens, conforme os critérios elencados no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER).

4.1.5 As atribuições das comissões de fiscalização e de recebimento serão melhor identificadas no item “Das Atribuições Gerais” e no item “Do Recebimento do Objeto”, e poderão ser acumuladas pelos mesmos agentes da Administração, desde que haja indicação na portaria de designação.

4.1.6 A responsabilidade entre os integrantes de cada comissão é solidária, conforme identificado no item 1.200 do [Anexo B](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Conceituações).

4.1.7 O presidente das comissões possui função de representante, não possuindo o poder de decidir pelos atos de fiscalização e/ou de recebimento.

4.1.8 As decisões deverão ser tomadas em colegiado e, caso algum membro não concorde com a decisão da comissão, ela deverá ser registrada em ata ou por meio de qualquer documento que se achar conveniente pela parte interessada.

## Seção II - Da Fiscalização nos Contratos de Prestação de Serviço

4.1.9 No que tange aos contratos de prestação de serviço, a Administração deverá designar os seguintes agentes para gestão e fiscalização, conforme os critérios elencados no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER):

- a) gestor da execução do contrato;
- b) fiscal técnico;
- c) fiscal administrativo, obrigatório apenas nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra;
- d) fiscal setorial, quando o contrato for executado em diferentes localidades ou em diferentes unidades, a critério da administração; e
- e) fiscalização pelo público usuário, quando couber.

4.1.10 As funções de gestor da execução do contrato e de fiscal de contrato poderão ser exercidas por agentes públicos, por equipe de fiscalização ou por agente público único, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão do contrato. (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 40, § 3º).

4.1.11 Não há responsabilidade solidária entre os agentes designados para exercer as funções de gestão e fiscalização do contrato. Cada agente responde pelos atos e omissões atrelados à sua função, o que corresponde à responsabilidade funcional prevista no [Anexo C](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Administração da Aeronáutica).

4.1.12 O **gestor da execução do contrato** tem como atribuição coordenar as atividades dos outros fiscais, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao 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. Ou seja, é o agente da administração responsável pelo acompanhamento da relação jurídica do contrato.

4.1.13 O **fiscal técnico** tem como atribuição acompanhar e avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, deve aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório (IMR), para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização pelo usuário, conforme elencado no [Anexo VIII-A da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017](#).

4.1.14 O fiscal técnico deverá ter conhecimento técnico compatível com o objeto do contrato.

4.1.15 O **fiscal administrativo** tem como atribuição acompanhar as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas referentes a execução dos serviços e tomar providências nos casos de inadimplemento, conforme elencado no [Anexo VIII-B da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017](#).

4.1.16 A necessidade de designação de fiscal administrativo, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, está vinculada à responsabilidade subsidiária da Administração Pública com o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, caso seja evidenciada a conduta culposa da administração na fiscalização (Súmula 331 do TST).

4.1.17 O **fiscal setorial** poderá exercer, na localidade constante na sua designação, as atribuições do fiscal administrativo e/ou do fiscal técnico, a depender da necessidade do contrato.

4.1.18 A **fiscalização pelo público usuário** é uma ferramenta que, quando prevista no Termo de Referência ou no Projeto Básico, será gerenciada pelo fiscal técnico e os seus resultados servirão de subsídio para a avaliação da execução do objeto.

### Seção III - Da Fiscalização nos Contratos de Obras e Serviços de Engenharia

4.1.19 A fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia deverão seguir o previsto na [ICA 85-16/2017](#), que trata da fiscalização e recebimento de obras e serviços de engenharia.

4.1.20 Durante a fiscalização contratual, verifica-se a imperiosa necessidade de observar se a contratação ocorreu sob o regime de Empreitada por Preço Global (EPG) ou sob o regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU).

4.1.21 Se a contratação ocorreu via EPG, a fiscalização deve ser realizada sob o

mesmo regime, seguindo o cronograma físico-financeiro. A inobservância dessa orientação, além de não encontrar base legal, impede a elaboração das medições e de possíveis aditivos contratuais de forma correta.

#### Seção IV - Da Fiscalização nos Contratos de Tecnologia da Informação

4.1.22 A fiscalização dos contratos de serviços de tecnologia da informação (TI), deverão seguir o previsto na [Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022](#).

### 4.2 DA DESIGNAÇÃO FORMAL

4.2.1 A Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato. Não cabe aqui juízo de oportunidade e conveniência do gestor em nomear ou não o fiscal. Assim, deve ser nomeado formalmente um fiscal para verificar a sua correta execução:

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*9.2.5. não designação formal de um representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos, identificada nos ajustes originados dos Contratos de Repasse 0281.568-85/2008, 0281.569-99/2008 e 0335.570-83/2010, o que afronta o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993.” (Acórdão nº 99/2013 – TCU – Plenário)*

4.2.2 No âmbito do COMAER, a competência para designação do fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato é da autoridade signatária.

4.2.3 O militar ou civil designado para a função deve ser informado da indicação antes de sua publicação no Boletim Interno da Unidade. Neste mesmo momento devem ser informados de suas futuras atribuições.

4.2.4 É necessário ser considerado, no momento da indicação de servidor, sua compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos que o fiscal/ gestor já possui e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

*“A fiscalização de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 é prerrogativa legal (art. 58, inciso III, e art. 67, da Lei 8.666/1993), relevante e indispensável à boa gestão dos órgãos e entidades públicas, valoriza o gasto público e contribui para a eficiência e efetividades de ações governamentais, e que a negligência de fiscais de contrato designados pela Administração atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, assim não exime o gestor que designa pessoa inapta a exercer tal encargo ou não supervisiona aquele que procede de maneira omissa ou improba.” (Acórdão nº 9240/2016 – TCU – Segunda Câmara)*

4.2.5 O encargo de fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato não pode ser recusado pelo militar ou civil, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso. Caso necessário, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

*“O fiscal de contrato designado, caso entenda não possuir conhecimento técnico para exercer suas competências, deve alegar o fato ao seu superior em tempo hábil, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário (art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993).” (Acórdão nº 10.868/2018 – TCU – Segunda Câmara)*

*“Neste cenário, é relevante a necessidade de os servidores que atuam em licitações e contratos buscarem seu aperfeiçoamento, considerando o entendimento do TCU de que a falta de capacitação do agente público não impede sua responsabilização por eventual prejuízo ao erário”. (Acórdão nº 1.174/2016 – TCU – Plenário)*

4.2.6 Poderá ocorrer a recusa motivada por conflito de interesses, por exemplo, quando o militar ou civil designado tiver alguma relação de parentesco com o contratado.

*“Os responsáveis pela fiscalização de contrato não podem ser designados em situações que envolvam conflitos de interesse na atividade”. (Acórdão nº 3.038/2010 – TCU – Plenário)*

4.2.7 Será facultada a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar as atividades de fiscalização do representante da Administração, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.

4.2.8 O legislador facultou à Administração Pública, nos casos necessários e em se tratando de informações especializadas que não possam ser supridas pelos próprios servidores da Administração, contratar terceiros para auxiliar na fiscalização do contrato. Vale ressaltar que o militar ou civil designado para a fiscalização não poderá transferir sua responsabilidade ao terceiro contratado.

4.2.9 O terceiro contratado também não poderá adotar as providências para a correção dos problemas surgidos, visto que essa atribuição continua sendo do fiscal/gestor do contrato.

4.2.10 Impende registrar que a contratação de terceiros deverá ser, obrigatoriamente, precedida de licitação:

*“É irregular a nomeação de terceiro estranho à Administração para exercer a fiscalização de contratos, porquanto o art. 67 da Lei 8.666/1993 permite a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, mas não para atuar como tal. (Acórdão nº 124/2020 – TCU – Plenário).*

*“A contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos (art. 67 da Lei 8.666/1993) não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição.” (Acórdão nº 2.950/2018 – TCU – Plenário)*

### **4.3 DA ASSINATURA DO TERMO CONTRATO**

4.3.1 A assinatura do termo de contrato ocorrerá no prazo estipulado no edital da licitação e após convocação por parte da Administração. É importante que a fiscalização do contrato verifique se os requisitos para assinatura do termo de contrato foram cumpridos pela contratada, tais como apresentação de determinadas documentações, licenças, garantias contratuais, dentre outros.

4.3.2 A não apresentação destas documentações em momento oportuno pode ensejar processo de sanção para a contratada.

4.3.3 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deve ter conhecimento das cláusulas do termo de contrato e seus anexos visto que, a partir deste momento, é o representante da Administração frente àquela contratação.

4.3.4 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato caso possua alguma dúvida quanto às cláusulas do termo de contrato, deverá se dirigir ao agente que exerce a função de Gerência Contratual de sua UG para saná-la. Se necessário suporte de outro setor da UG, o mesmo poderá ser solicitado pelo citado agente.

### **4.4 DA REUNIÃO INICIAL DO CONTRATO**

4.4.1 Após a ciência do fiscal de que foi designado para a fiscalização de um contrato, bem como a assinatura do termo de contrato, o agente deve receber cópias dos documentos relacionados àquela contratação do agente que exerce a função de Gerência Contratual da Unidade signatária do instrumento. a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização.

4.4.2 De posse de todos esses documentos, o fiscal será convocado para a reunião inicial do contrato.

4.4.3 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deverá

tomar ciência do conteúdo de todos estes documentos, sanar suas dúvidas com o agente que exerce a função de Gerência Contratual, com o gestor de Contratos da UG Apoiadora e com o setor requisitante do bem/serviço para que possa estar apto a comparecer à reunião inicial do contrato.

4.4.4 O objetivo da reunião inicial é apresentar o plano de fiscalização, que conterá 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.

4.4.5 Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e o documento gerado, acostado ao processo. Compete ao agente que exerce a função de Gerência Contratual da UG, signatária do instrumento, entre outras atribuições previstas em legislação, acompanhado do chefe da ARC, realizar reunião de iniciação para cada contrato pactuado em sua UG, para esclarecer aspectos técnico-operacionais do contrato, certificando-se de que estão sendo cumpridas todas as obrigações iniciais do contrato.

4.4.6 Deverão estar presentes, preferencialmente, além do agente que exerce a função de Gerência Contratual, o Chefe da ARC; o Gestor de Contratos; o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato; o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de Planejamento da Contratação, não impedindo a participação de outros atores julgados necessários a um melhor resultado neste encontro.

4.4.7 Importante ressaltar que esta reunião inicial do contrato é obrigatória em todos os tipos de contrato a serem assinados, sejam eles de fornecimento de bens, prestação de serviços, aluguel de equipamentos, obras e serviços de engenharia, tecnologia da Informação, utilização de bens imóveis da União, dentre outros.

4.4.8 A importância da realização da reunião inicial do contrato, tem sido apontada pelo TCU por meio de vários Acórdãos, tais como:

*“Consoante a matriz de planejamento, foram previstos 21 (vinte e um) possíveis achados de auditoria quanto à questão acima destacada. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, confirmou-se, de início, a ocorrência de nove situações irregulares que se encontram identificadas a seguir:*

*a) Falhas no reajustamento de preços contratuais;*

*b) Falhas na medição dos serviços contratuais;*

*c) Ausência de segregação de funções no planejamento e na fiscalização contratual;*

*d) Falhas na designação dos agentes de gestão/fiscalização contratual;*

*e) Dimensionamento inadequado da equipe de fiscalização;*

*f) **Ausência/Deficiência da reunião inicial para execução do contrato**”.*  
*(Acórdão nº 83/2020 – TCU – Plenário)*

*“A empresa estava, de outro lado, plenamente ciente dessas necessidades, haja vista o que se encontrava disposto no termo de referência, no edital e no*

*contrato. E na apresentação relativa à reunião inicial do contrato restou assente que a empresa tinha conhecimento acerca de sua missão, embora não tivesse entregado, como relatado pela equipe de auditoria, o que dela se esperava. Eis trecho daquela reunião inicial do contrato, nas palavras dos prepostos da contratada:*

*“De acordo com o objetivo proposto pelo Dnit em conjunto com a N2O Tecnologia da Informação, registramos neste documento a primeira reunião com o cliente, chamada de kickoff, com o propósito de alinhar todos os passos da instalação e implantação da Solução de TI contratada, evitando assim possíveis impactos negativos na operação corporativa. Informações com detalhes técnicos das atividades realizadas poderão ser observadas conforme no decorrer do documento.*

*Reconhecemos a importância desse projeto para o Dnit e estamos comprometidos com o sucesso esperado. Desejamos que a solução proposta neste documento atenda às necessidades corporativas atuais e expectativas da Gestão.” (Acórdão nº 83/2020 – TCU – Plenário)*

## 4.5 DO PREPOSTO E DA COMUNICAÇÃO COM A CONTRATADA

4.5.1 Assim como o fiscal do contrato é o representante da Administração, o preposto é o representante da contratada.

4.5.2 Preposto é o indivíduo nomeado pelo sócio, administrador ou gerente de uma sociedade comercial ou empresa industrial para representá-la. É também a pessoa colocada diante de uma atribuição para conduzi-la ou dirigi-la. É aquele que representa o titular de uma empresa, dirige um serviço, pratica algum ato por delegação da pessoa competente, que é o preponente, aquele que constitui o preposto, em seu nome, sob sua dependência.

4.5.3 De acordo com a [Lei nº 10.406/2002](#) (Código Civil), temos o seguinte:

*“Art. 1.169. O preposto não pode, sem autorização escrita, fazer-se substituir no desempenho da preposição, sob pena de responder pessoalmente pelos atos do substituto e pelas obrigações por ele contraídas.*

*Art. 1.170. O preposto, salvo autorização expressa, não pode negociar por conta própria ou de terceiro, nem participar, embora indiretamente, de operação do mesmo gênero da que lhe foi cometida, sob pena de responder por perdas e danos e de serem retidos pelo preponente os lucros da operação.*

*Art. 1.171. Considera-se perfeita a entrega de papéis, bens ou valores ao preposto, encarregado pelo preponente, se os recebeu sem protesto, salvo nos casos em que haja prazo para reclamação.”*

4.5.4 De acordo com art. 68 da Lei nº 8666/1993 e art. 118 da Lei nº 14.133/2021, o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

4.5.5 A Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, traz uma série de aspectos importantes relacionados ao preposto e, conseqüentemente, a comunicação com a contratada:

- a) o preposto da empresa deve ser formalmente designado pela contratada



antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto;

- b) a indicação ou a manutenção do preposto da empresa poderá ser recusada pelo órgão ou entidade, desde que devidamente justificada, devendo a empresa designar outro para o exercício da atividade;
- c) as comunicações entre o órgão ou entidade e a contratada devem ser realizadas por escrito sempre que o ato exigir tal formalidade, admitindo-se, excepcionalmente, o uso de mensagem eletrônica para esse fim;
- d) contratante deverá realizar reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços;
- e) órgão ou entidade poderá convocar o preposto para adoção de providências que devam ser cumpridas de imediato; e
- f) a depender da natureza dos serviços, poderá ser exigida a manutenção do preposto da empresa no local da execução do objeto, bem como pode ser estabelecido sistema de escala semanal ou mensal.

4.5.6 É muito importante que todos os encontros/reuniões com o preposto sejam registrados em ata ou no registro de ocorrências do fiscal, sendo repassadas à Administração mensalmente como anexos do RSC (Relatório de Situação Contratual).

4.5.7 Tanto a Lei nº 8.666/1993, como a Lei nº 14.133/21 e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017 abordam que o preposto deve ser aceito pela Administração e que pode ser recusado, desde que de forma justificada. É importante que o fiscal tenha conhecimento disto, visto que, em muitas situações, o preposto causa transtornos para a condução correta do contrato, bem como não atende os anseios e necessidades da Administração. Se isso ocorrer, a Administração poderá solicitar sua substituição.

*“exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante execução contratual”.*  
(Acórdão nº 989/2020 – TCU – Plenário)

*“ausência de preposto mantido pelo contratado e aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato, em desalinho com o art. 68 da Lei de Licitações e Contratos. (Acórdão nº 4.666/2012 – TCU – Primeira Câmara)*

## 4.6 DA SUBSTITUIÇÃO DO FISCAL

### Seção I - Da Substituição Eventual

4.6.1 Caso, ao longo da execução contratual, ocorram situações que tornem inviável o acompanhamento por um mesmo militar/civil, o fiscal substituto (previamente designado) atuará como fiscal do contrato nas ausências e nos impedimentos eventuais



e regulamentares do titular.

4.6.2 As férias do fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deverão ser coordenadas, de modo a não ensejar ausência de gestão/fiscalização contratual dos titulares.

4.6.3 É importante que designação do fiscal substituto ocorra no mesmo documento que a do fiscal titular, antes da assinatura do contrato, pois permite que ele tenha conhecimento do contrato desde o início, sabendo que, em qualquer impedimento do fiscal titular, ele será o seu substituto.

4.6.4 A designação de um fiscal substituto para todos os contratos evita um problema de solução de continuidade que poderá ocorrer caso esta designação precise ser realizada sem um tempo mínimo de planejamento, podendo ocasionar um lapso temporal sem que haja fiscal designado para um determinado contrato.

4.6.5 A substituição eventual é caracterizada quando há um afastamento da função por um período de até 30 (trinta) dias, respondendo pela fiscalização o fiscal substituto.

## Seção II - Da Substituição Definitiva

4.6.6 A substituição definitiva é caracterizada quando há afastamento definitivo do detentor do cargo por mais de 90 (noventa) dias.

4.6.7 As substituições serão publicadas antecipadamente no Boletim Interno, a fim de evitar prejuízos na continuidade do serviço.

4.6.8 O fiscal e seus substitutos deverão elaborar relatórios registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo.

## **4.7 DOS ASSUNTOS QUE ULTRAPASSAM A COMPETÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO**

4.7.1 O art. 46 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017 já traz a orientação de que as situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor de execução do contrato, no caso dos contratos com dedicação exclusiva de mão-obra, que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

4.7.2 Nos casos de contratações de fornecimento de bens, quando a fiscalização for composta por uma Comissão, os membros deverão se reunir e, representados pelo Presidente, levar o acontecimento ao conhecimento da autoridade signatária do instrumento contratual.

4.7.3 Tal orientação está alinhada com a própria Lei nº 8.666/1993 em seu art. 67, que traz o seguinte:

*“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*

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

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

4.7.4 A Lei nº 14.133/21 também traz em seu conteúdo orientação bastante semelhante, a saber:

*§ 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.*

4.7.5 A comunicação do fiscal com autoridade signatária do instrumento contratual deverá ser realizada tempestivamente, sob pena de responder pela sua omissão ou negligência.

4.7.6 São exemplos de situações que ultrapassam a competência da fiscalização:

- a) identificação que a UG Apoiadora pode não realizar o pagamento dentro do prazo previsto, acompanhando pelo SILOMS, o trâmite da nota fiscal até o pagamento;
- b) falta de recurso orçamentário para honrar os contratos;
- c) percepção que o acúmulo de funções por parte do fiscal ou dos membros da comissão pode acarretar uma fiscalização ineficiente do contrato; ou
- d) necessidade de emissão de parecer de especialistas em qualquer fase da execução do contrato.

*“Nesse caso, os responsáveis não poderiam ter aprovado as alterações propostas. Em vez disso, deveriam repassar o problema para os seus superiores, conforme previsto no art. 67, § 2, da Lei 8.666/1993. O fiscal de contrato designado, caso entenda não possuir conhecimento técnico para exercer suas competências, deve alegar o fato ao seu superior em tempo hábil, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário” (art. 67, § 2, da Lei 8.666/1993). (Acórdão nº 10.868/2018 – TCU – Segunda Câmara).*

*“Por último, os responsáveis alegam que o ato administrativo praticado pela Comissão de Fiscalização fora apenas em cumprimento à ritualística imposta pelos procedimentos administrativos, com amparo nos §§ 1º e 2º do art. 67 a Lei 8.666/1993.(...) O argumento, mais uma vez, não deve prosperar”. (Acórdão nº 875/2020 – TCU – Plenário)*

## 4.8 DO ASSESSORAMENTO À AUTORIDADE SIGNATÁRIA DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

4.8.1 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato do contrato deve entender seu papel de representante da Administração frente a determinado contrato, bem como a importância do seu assessoramento constante à autoridade signatária do instrumento contratual.

4.8.2 Quando houver necessidade de emissão de relatório técnico ou administrativo relacionado ao termo de contrato sob sua responsabilidade, o fiscal de contrato /membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato não poderá se furtar de emití-lo.

4.8.3 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deve prestar os esclarecimentos necessários à autoridade signatária do instrumento contratual, seja por meio dos processos rotineiros existentes na UG, como Prestação de Contas Mensal ou entrega do relatório de Situação Contratual (RSC), seja quando convocado, a qualquer momento para tal.

4.8.4 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deverá ter em mente a função estratégica que ocupa para o sucesso daquela contratação e que ele é parte fundamental para que a mesma chegue ao fim alcançando o objetivo a que se propôs.

## 4.9 DA RESPONSABILIZAÇÃO

4.9.1 É muito importante que o fiscal de contrato tenha ciência da sua responsabilidade quando designado para a fiscalização de um instrumento contratual.

4.9.2 A [Lei nº 13.655/2018](#), que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, trouxe uma novidade com relação à responsabilização do agente público:

*“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

*§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

*§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.*

*§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”*

4.9.3 Conforme o Acórdão nº 2.973/2019 - TCU - Segunda Câmara, relatado pela ministra Ana Arraes, constata-se que:

*"Avaliação da culpa*

*1 - O Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição"*

*34. Observo também que, até pouco tempo, a legislação brasileira era omissa a respeito dos parâmetros que devem ser considerados na mensuração da gravidade da conduta inquinada. Com o advento da Lei 13.655/2018, foram incluídas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.*

*35. Passou-se a exigir dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público nas esferas administrativa, controladora e judicial (art. 28). Ademais, na interpretação das normas de gestão pública, deverão ser considerados "os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo" (art. 22, caput).*

*36. Nesse contexto, verifico a existência de indícios de que as condições de fiscalização da obra eram, de fato, precárias, conforme alegou o recorrente em várias oportunidades.*

*37. Em primeiro lugar, as ordens bancárias de concessão de diárias evidenciam que o responsável se dirigia semanalmente de João Pessoa para fiscalizar obras nos municípios de Campina Grande, Patos e Teixeira, executadas concomitantemente pelo TRE/PB. Obviamente, esse fato não permite que o responsável tenha a sua atenção integralmente dedicada à fiscalização da obra em tela.*

*38. Em segundo lugar, o próprio Relatório Final Complementar da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, de 26/8/2008, reconheceu a precariedade das condições de fiscalização no âmbito daquela corte eleitoral. Transcrevo excerto do relatório (peça 15, p. 46):*

*"De fato, embora a fiscalização da obra e do contrato estivessem sob a responsabilidade do indiciado, este, ao que se depreende, não exercia, com plenitude, as suas funções, muitas das vezes admitindo ou omitindo-se quando outros firmavam tais documentos. Contudo seria prematuro afirmar que tal fato deu-se por desleixo, principalmente diante do grande número de obras em execução e da falta de estruturação do setor que, naquela oportunidade, não permitiria uma adequada fiscalização das obras."*

4.9.4 De acordo com o Acórdão nº 2.391/2018 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, houve entendimento no sentido de associar o erro grosseiro à culpa grave:

*(...) Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio'. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.*

*83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as*

*circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.*

*(...)*

*84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, 'culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam' (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).*

*85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é 'a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis'. (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).*

4.9.5 Conforme Mandado de Segurança nº 24.631/DF/STF, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, tem-se a seguinte definição do erro grosseiro:

*“Conforme já defendíamos em artigo anterior, advogamos que o erro grosseiro consiste basicamente na inobservância dos mais singelos deveres objetivos de cuidado, em modalidades graves de imperícia, de imprudência e de negligência, averiguadas obviamente no caso concreto. Nesse sentido, oportuno trazer a lição do mestre Pontes de Miranda a respeito do conceito: Refere-se a esta modalidade de culpa como “a culpa crassa, magna, nímia, como se dizia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis. Quem devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo incorre em culpa grave”.*

4.9.6 Ainda nesta mesma linha de pensamento, tem-se o Acórdão nº 4.048/2020 – TCU – Plenário, que reforça a ideia da conduta culposa e do erro grosseiro:

*“Podem ser citadas as ementas dos Acórdãos 1628/2018-TCU - Plenário, 1689/2019 - Plenário, 2681/2019 - 1ª Câmara, 2860/2018 - Plenário, respectivamente, extraídas da pesquisa de jurisprudência selecionada desta Corte, verbis:*

*A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do ‘administrador médio’ utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o ‘erro grosseiro’ a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.*

*Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.*

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa.*

*O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.”*

4.9.7 É importante que o fiscal conheça os recentes julgados dos Tribunais sobre as questões relacionadas à responsabilização, pois norteará sua atuação frente a diversas situações que encontrará ao longo da execução do contrato.

4.9.8 O [Anexo C](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Administração da Aeronáutica) trata, ainda, sobre a apuração de irregularidades administrativas, a qual se dará conforme abaixo:

**“ 7. DAS RESPONSABILIDADES**

*(...)*

*A apuração das irregularidades administrativas será realizada mediante Sindicância ou Inquérito Policial-Militar.*

*Aos agentes apontados pelas irregularidades serão assegurados sempre o Direito da Ampla Defesa e do Contraditório, com os meios e recursos a ela inerentes, inclusive, mas não necessariamente obrigatório, contando com a participação de advogado.*

*O pessoal da Aeronáutica, no exercício das atribuições inerentes ao cargo, encargo/comissão ou função e no desempenho de qualquer atividade administrativa, será responsabilizado essencialmente:*

- a) pela ineficiência na execução dos seus deveres funcionais;*
- b) pelas consequências da inobservância, por inércia de sua parte, de disposições legais ou de ordens emanadas de autoridades competentes;*
- c) pelas omissões nos seus deveres funcionais;*
- d) pelo emprego irregular de bens e de valores públicos, inclusive daqueles sob sua guarda;*
- e) pelos compromissos que assumir em nome da OM sem que, para isso, esteja autorizado;*
- f) pelo desempenho incorreto das obrigações decorrentes do exercício de seu cargo, encargo/comissão ou função;*
- g) pelos atos em desconformidade com a legislação e normas internas que praticar no exercício de seu cargo, encargo/comissão ou função;*
- h) pelas despesas ordenadas sem dotação orçamentária prevista e aprovada ou em desacordo com a classificação orçamentária devida;*
- i) pela constituição e guarda de numerário não contabilizado e concessão de liberalidades não previstas;*
- j) pelos erros de cálculo e por outros que resultem em pagamentos ou recebimentos indevidos;*
- k) pela classificação inadequada de registro de receita, de despesa ou patrimonial, em relação às formalidades básicas exigidas pelas disposições pertinentes;*
- l) pelo cumprimento de ordem de natureza administrativa, ilegal, em desacordo com as normas ou prejudicial à União, sem a adoção de medidas acautelatórias de seu alcance e de sua responsabilidade;*
- m) pelos atos ilegais praticados por agentes subordinados se, previamente comunicado, não tenha adotado providências, em tempo, para evitar e corrigir esses atos;*
- n) pela omissão de descontos ou indenizações devidas;*
- o) pelo atraso que causar às conferências de escrituração, prestação de contas, passagem e transmissão de cargo, transmissão de valores e de bens, remessa de documento às organizações do sistema e andamento dos processos;*
- p) pela falta de arrecadação de receita pública, quando de sua competência, bem como pelo pagamento, recolhimento ou remessa de qualquer importância fora do prazo fixado;*
- q) pela apresentação da escrituração desordenada e desatualizada;*
- r) pela falta de adoção de medidas adequadas na apuração da*



*responsabilidade dos agentes e dos gestores;*

*s) pela falta de iniciativa para solucionar casos não previstos, cuja ação seja de sua alçada e competência;*

*t) pelas faltas e irregularidades apuradas nas passagens de cargo, transmissão de bens, valores e dinheiros, tomadas de contas, prestação de contas, conferência de escrituração e no recebimento, distribuição, remessa, inclusão, exclusão ou saída de material;*

*u) pelas irregularidades ou inconsistências na escrituração que lhe esteja afeta, sem a observância das medidas corretivas aplicáveis; e*

*v) pela ineficiência de sua administração em qualquer cargo, encargo/comissão ou função.”*

## **5. DAS ATRIBUIÇÕES DA FISCALIZAÇÃO**

### **5.1 DAS ATRIBUIÇÕES GERAIS**

#### **Seção I - Nos Contratos de Fornecimento de Bens**

5.1.1 Cabe à comissão de fiscalização (ou agente responsável) dos contratos de fornecimento de bens diligenciar para que os direitos, as obrigações, as condições e as responsabilidades pactuadas em instrumento contratual sejam fielmente cumpridas pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas legais.

5.1.2 Quanto à fiscalização dos contratos de fornecimento de bens, compete ao agente ou à comissão responsável as seguintes funções:

- a) inteirar-se, junto ao Gestor de Risco Contratual e ao agente que exerce a função de Gerência Contratual, a partir da sua designação, de todas as informações, legislação e documentos necessários ao correto desempenho de seu encargo;
- b) intermediar, formalmente, todas as comunicações realizadas com a contratada referentes à execução do instrumento contratual. Inclusive esclarecendo eventuais dúvidas do projeto, das especificações, dos prazos e dos cronogramas aprovados pela contratante;
- c) assessorar, em tempo hábil, formalmente, a autoridade signatária do instrumento contratual sobre as decisões a serem adotadas;
- d) solicitar, formalmente, à autoridade signatária do instrumento contratual, eventuais providências que ultrapassem sua esfera de competência;
- e) elaborar e encaminhar a notificação à contratada, sempre que houver descumprimento de qualquer condição contratual, bem como diante de ocorrências ou de circunstâncias identificadas durante a fiscalização, estabelecendo prazo para que esta adote as providências solicitadas ou apresente suas justificativas formais;
- f) encaminhar as notificações emitidas para apreciação da autoridade signatária do instrumento contratual, para que a mesma decida pela



instauração ou não de Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (PAAI);

- g) lançar, em registro próprio, todas as ocorrências identificadas, solicitando a ciência do preposto da contratada;
- h) solicitar, sempre que necessário, à autoridade signatária do instrumento contratual parecer de especialistas em qualquer fase da execução contratual, indicando precisamente os pontos a serem esclarecidos;
- i) exigir que a contratada repare, às suas expensas, no todo ou em parte, bens nos quais se verificarem vícios, defeitos ou incorreções;
- j) verificar a compatibilidade dos preços globais ou unitários constantes de documentos fiscais apresentados pela contratada com aqueles pactuados no instrumento contratual;
- k) verificar se a contratada mantém as condições de habilitação prevista no edital, por meio da emissão do SICAF da empresa, sempre que for encaminhar a Nota Fiscal para liquidação e pagamento;
- l) caso a empresa apresente alguma irregularidade no SICAF, tal fato não impedirá o pagamento de bens entregues, mas o fiscal/comissão de fiscalização do contrato deverá realizar diligências para que a contratada sane a irregularidade e a sua não regularização poderá ensejar em rescisão contratual;
- m) encaminhar pelo SILOMS as Notas Fiscais atestadas para liquidação e para pagamento, acompanhadas do SICAF atualizado da contratada;
- n) apresentar à autoridade signatária do instrumento contratual, tempestivamente após a notificação/ciência do ato, [Parecer Técnico sobre alteração de contrato](#) e demais documentos comprobatórios relativos a eventuais necessidades de alterações contratuais, nos casos previstos nos arts. 57 e/ou 65 da Lei nº 8.666/1993, ou nos arts. 105, 124 e/ou 132 da Lei nº 14.133/2021, motivando e fundamentando o entendimento favorável ou desfavorável à alteração;
- o) submeter à aprovação da autoridade signatária do instrumento contratual, tempestivamente, após a notificação/ciência do ato, parecer sobre eventuais reajustes, podendo ser assessorado, tecnicamente, por contador formalmente designado por esta autoridade, quanto às análises de preços de mercado, custos trabalhistas, dentre outros;
- p) elaborar, mensalmente, um Relatório de Situação Contratual (RSC), encaminhando-o eletronicamente, via SILOMS, no prazo definido pelo agente que exerce a função de Gerência Contratual, no qual constará um resumo das ocorrências observadas no período e conterá, ainda, referência à documentação expedida ou recebida, ordenada cronologicamente, tais como: cauções, apólices de seguro, notas fiscais, ofícios, cartas,

correspondências eletrônicas (e-mail), propostas, notificações, termos de recebimento provisório, dentre outros;

- q) participar mensalmente da Reunião de Prestação de Contas e, sempre que for solicitado, da Reunião da Administração para prestar contas dos assuntos que lhe estão afetos;
- r) encaminhar ao Agente de Controle Interno da UG Apoiadora, por meio da UG signatária, via protocolo ou sistema eletrônico, todos os documentos produzidos pela fiscalização para autuação no Processo Administrativo de Gestão (PAG);
- s) verificar a existência de Notas de Empenho suficientes para honrar os compromissos firmados. Caso não exista saldo suficiente, o fiscal deve comunicar formal e tempestivamente à autoridade signatária do instrumento contratual, visando garantir a execução contratual e dar cumprimento do cronograma físico-financeiro; e
- t) acompanhar e fiscalizar a execução financeira do contrato, mediante o controle sobre as liquidações e os pagamentos efetuados, realizando gerência no intuito de evitar possíveis atrasos de pagamentos que poderão ocasionar multas para a Administração.

## Seção II - Nos Contratos de Prestação de Serviços

5.1.3 Nos contratos de prestação de serviços, as atribuições da fiscalização contratual (em sentido amplo) estão divididas em gestão e fiscalização (em sentido estrito) da execução contratual. Assim, gestão e fiscalização são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao Gestor de Contratos da UG para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

5.1.4 Compete ao agente designado para a função de **gestor da execução do contrato**:

- a) inteirar-se, junto ao Gestor de Risco Contratual e ao agente que exerce a função de Gerência Contratual, a partir da sua designação, de todas as informações, legislações e documentos necessários ao correto desempenho de seu encargo;
- b) coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário;

- c) realizar a reunião inicial com a contratada e reuniões periódicas, sempre que julgar necessário;
- d) intermediar, formalmente, todas as comunicações realizadas com a contratada referentes à execução do instrumento contratual. Inclusive esclarecendo eventuais dúvidas do projeto, das especificações, dos prazos e dos cronogramas aprovados pela contratante;
- e) assessorar, em tempo hábil, formalmente, a autoridade signatária do instrumento contratual sobre as decisões a serem adotadas;
- f) solicitar, sempre que necessário, à autoridade signatária do instrumento contratual, parecer de especialistas em qualquer fase da execução contratual, indicando precisamente os pontos a serem esclarecidos;
- g) elaborar e encaminhar notificação à contratada, sempre que houver descumprimento de qualquer condição contratual, bem como diante de ocorrências ou de circunstâncias identificadas durante a fiscalização que possam acarretar dificuldades na execução do objeto contratado, estabelecendo prazo para que ela adote as providências solicitadas ou apresente suas justificativas formais;
- h) encaminhar as notificações emitidas à apreciação da autoridade signatária do instrumento contratual para que a mesma decida pela instauração ou não de Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (PAAI);
- i) lançar, em registro próprio, todas as ocorrências identificadas, solicitando a ciência do preposto da contratada;
- j) solicitar, formalmente, a recomposição do valor inicial da garantia contratual, caso a contratada tenha algum valor descontado;
- k) solicitar, formalmente, à autoridade signatária do instrumento contratual eventuais providências que extrapolem sua esfera de competência;
- l) realizar o recebimento definitivo do serviço, com base na análise dos relatórios, de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica, administrativa e setorial e com base na necessidade de redimensionamento do valor a ser pago à contratada, elaborando, assim, o Termo de Recebimento Definitivo do serviço;
- m) solicitar à contratada a emissão da Nota Fiscal, conforme valor apurado no Termo de Recebimento Definitivo do serviço;
- n) caso não seja possível realizar o recebimento definitivo no prazo determinado, informar tempestivamente a sua impossibilidade à autoridade signatária do instrumento contratual;
- o) verificar a compatibilidade dos preços globais ou unitários constantes de documentos fiscais ou medições apresentadas pela contratada com aqueles pactuados no instrumento contratual;

- p) verificar se a contratada mantém as condições de habilitação previstas no edital, por meio da emissão do SICAF da empresa, sempre que for encaminhar a Nota Fiscal para liquidação e pagamento;
- q) caso a empresa apresente alguma irregularidade no SICAF, tal fato não impedirá o pagamento de serviços prestados, mas o gestor da execução do contrato deverá realizar diligências para que a contratada sane a irregularidade e a sua não regularização poderá ensejar em rescisão contratual;
- r) encaminhar pelo SILOMS as Notas Fiscais atestadas para liquidação e para pagamento, acompanhadas do SICAF atualizado da contratada;
- s) verificar a existência de Notas de Empenho suficientes para honrar os compromissos firmados. Caso não exista saldo suficiente, o fiscal deve comunicar formal e tempestivamente à autoridade signatária do instrumento contratual, visando garantir a execução contratual e dar cumprimento do cronograma físico-financeiro;
- t) acompanhar e fiscalizar a execução financeira do contrato, mediante o controle sobre as liquidações e os pagamentos efetuados, realizando gerência no intuito de evitar possíveis atrasos de pagamentos que poderão ocasionar multas para a Administração;
- u) elaborar, mensalmente, Relatório de Situação Contratual (RSC), encaminhando-o eletronicamente, via SILOMS, no prazo definido pelo agente que exerce a função de Gerência Contratual, no qual constará um resumo das ocorrências observadas no período e conterá, ainda, referência à documentação expedida ou recebida, ordenada cronologicamente, tais como: cauções, apólices de seguro, notas fiscais, ofícios, cartas, correspondências eletrônicas (e-mail), propostas, notificações, ordem de execução de serviço, termos de recebimento provisório, dentre outros;
- v) participar mensalmente da Reunião de Prestação de Contas e, sempre que for solicitado, da Reunião da Administração para prestar contas dos assuntos que lhe estão afetos;
- w) encaminhar ao Agente de Controle Interno da UG Apoiadora, via protocolo ou sistema eletrônico, todos os documentos produzidos pela fiscalização para autuação no Processo Administrativo de Gestão (PAG);
- x) elaborar e/ou atualizar o Mapa de Riscos da contratação antes da proposição de termos aditivos relacionados a prorrogações contratuais, acréscimos de valor ou após outros eventos julgados relevantes, objetivando manter atualizados a probabilidade e o impacto dos riscos apontados na fase de Seleção do Fornecedor, além de elencar novos riscos vislumbrados durante a execução contratual;
- y) elaborar [Parecer sobre a repactuação](#) de preços e apresentar tempestivamente à autoridade signatária do instrumento contratual, sempre

que for solicitado formalmente pela contratada, motivando e fundamentando o seu entendimento favorável ou desfavorável à repactuação, podendo ser assessorado, tecnicamente, por contador formalmente designado pela referida autoridade, quanto às análises de preços de mercado, custos trabalhistas, dentre outros;

- z) caso haja um Termo de Apostilamento, verificar se o documento foi assinado pelas partes dentro do prazo de vigência do contrato e se a garantia contratual precisa ser atualizada, conforme as novas cláusulas contratuais;
- aa) elaborar [Parecer Técnico para reajustamento](#) para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e apresentar tempestivamente à autoridade signatária do instrumento contratual, sempre que receber uma solicitação formal da contratada ou quando identificar a necessidade de uma supressão do valor contratual, motivando e fundamentando o seu entendimento favorável ou desfavorável à alteração. Pode ser assessorado, tecnicamente, por contador formalmente designado pela referida autoridade, quanto às análises de preços de mercado, custos trabalhistas, dentre outros;
- bb) elaborar [Parecer Técnico](#) para prorrogação contratual e para alterações qualitativas ou quantitativas do objeto e apresentar, com uma antecedência mínima de 90 (noventa) dias antes do término da vigência do contrato, à autoridade signatária do instrumento contratual, sempre que receber uma solicitação formal do setor requisitante, motivando e fundamentando o seu entendimento favorável ou desfavorável à alteração ou à prorrogação;\_
- cc) caso haja um Termo Aditivo, verificar se o documento foi aprovado pela respectiva Consultoria Jurídica vinculada à AGU, se foi assinado pelas partes dentro do prazo de vigência do contrato, se foi publicado tempestivamente no Diário Oficial da União (DOU) e se a garantia contratual precisa ser atualizada, conforme as novas cláusulas contratuais; e
- dd) fiscalizar a disponibilidade e o comprometimento do preposto da contratada, quando a natureza do contrato exigir, verificando, por exemplo, se ele realiza todas as atividades sob sua responsabilidade com presteza, competência e de forma tempestiva. Caso julgar necessário, o gestor de execução do contrato poderá solicitar à contratada a substituição do preposto.

#### 5.1.5 Compete ao agente designado para a função de **fiscal técnico**:

- a) seguir o previsto no [Anexo VIII-A](#) da Instrução Normativa SEGES/ME 05/2017;
- b) inteirar-se, junto ao Gestor de Risco Contratual e ao agente que exerce a função de Gerência Contratual, a partir da sua designação, de todas as informações, legislação e documentos necessários ao correto

desempenho de seu encargo;

- c) elaborar, no caso de serviços por escopo, a Ordem de Execução de Serviço (OES) e submetê-la à aprovação da autoridade signatária do instrumento contratual;
- d) solicitar, dependendo do vulto do objeto contratado, plano prévio de execução das etapas a serem prestadas pela empresa contratada, contendo a rotina dos procedimentos e metodologia de trabalho, conforme as condições estabelecidas no edital e no termo de contrato;
- e) vistoriar, rotineiramente, os locais de execução dos serviços relacionados ao termo de contrato;
- f) solicitar ao preposto da contratada a imediata substituição, nas dependências da contratante, de qualquer integrante de sua equipe que não corresponda, técnica ou disciplinarmente, às exigências da Administração, em especial as relacionadas à capacidade técnico-operacional e à execução do objeto, conforme exigidas no contrato;
- g) solicitar, sempre que necessário, à autoridade signatária do instrumento contratual, parecer de especialistas em qualquer fase da execução contratual, indicando precisamente os pontos a serem esclarecidos;
- h) monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para que eles sejam executados conforme as regras previstas no instrumento convocatório, proposta, contrato e legislação regente;
- i) verificar o atendimento dos quesitos de qualidade e quantidade pactuados dos insumos, dos componentes, dos equipamentos e dos recursos humanos que serão utilizados na execução contratual, em conformidade com as previsões editalícias, contratuais e das legislações regentes, devendo, nos casos exigidos, solicitar, às expensas da contratada, os correspondentes documentos comprobatórios;
- j) controlar, rigorosamente, os prazos de execução e de vigência contratual, e relatar, de modo oportuno, à autoridade signatária do instrumento contratual e ao gestor de execução do contrato, qualquer ocorrência ou circunstância que possa acarretar dificuldades na execução contratual;
- k) verificar se houve subcontratação ou cessão contratual em desacordo com o contrato ou fora das hipóteses admitidas em lei, cientificando, imediatamente, o gestor de execução do contrato do fato ocorrido;
- l) informar ao gestor de execução do contrato sempre que houver descumprimento de qualquer condição contratual, bem como diante de ocorrências ou de circunstâncias identificadas durante a fiscalização, para que ele possa notificar a empresa;
- m) exigir que a contratada repare, às suas expensas, no todo ou em parte, serviços nos quais se verificarem vícios, defeitos ou incorreções;

- n) lançar, em registro próprio, todas as ocorrências identificadas, solicitando a ciência do preposto da contratada;
- o) identificar a necessidade de redimensionamento do valor a ser pago à contratada (glosa), com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou outro instrumento substituto, quando for o caso, conforme previsto no Termo de Referência ou no Projeto Básico, vinculando o valor pago pela administração ao resultado alcançado pela prestadora dos serviços;
- p) apresentar ao preposto a avaliação da execução do objeto e/ou da qualidade da prestação dos serviços realizada, para que o mesmo assine dando ciência da referida avaliação e justifique, caso julgue necessário. As avaliações poderão ser diárias, semanais ou mensais, desde que seja realizada pelo menos uma avaliação antes da emissão de cada Nota Fiscal; e
- q) realizar o recebimento provisório do serviço, quando for o caso, conforme fiscalização exercita durante o mês e ocorrências apontados no registro próprio do fiscal, elaborando o Termo de Recebimento Provisório e encaminhando ao gestor da execução do contrato.

5.1.6 Conforme apresentado no Acórdão nº 380/2008 – TCU – Primeira Câmara, TCU, o fiscal técnico poderá responder solidariamente à empresa contratada por possíveis danos causados à administração, derivados da execução e da fiscalização irregular do contrato.

5.1.7 Compete ao agente designado para a função de **fiscal administrativo**:

- a) seguir o previsto no [Anexo VIII-B](#) da Instrução Normativa SEGES/ME 05/2017;
- b) acompanhar as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da execução dos contratos, entre elas: salário, férias, 13º salário, horas extraordinárias, repouso semanal remunerado, aviso prévio, FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), vale-transporte, salário-família e adicionais de periculosidade, insalubridade e noturno, conforme apresentado no item que trata dos “Aspectos Específicos Relacionados aos Contratos de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra”;
- c) solicitar, sempre que necessário, à autoridade signatária do instrumento contratual, parecer de especialistas em qualquer fase da execução contratual, indicando precisamente os pontos a serem esclarecidos;
- d) verificar se os empregados terceirizados estão prestando serviço conforme a função para que foi contratado e se estão cumprindo a jornada de trabalho;
- e) informar ao gestor de execução do contrato sempre que houver descumprimento de qualquer condição contratual, bem como diante de ocorrências ou de circunstâncias identificadas durante a fiscalização, para



que ele possa notificar a empresa;

- f) lançar, em registro próprio, todos os documentos recebidos e analisados, todas as fiscalizações exercidas in loco da prestação de serviço e da jornada de trabalho, todas as ocorrências identificadas e outros apontamentos julgados necessário, solicitando a ciência do preposto da contratada;
- g) caso haja previsão no instrumento convocatório, solicitar a retenção, como medida cautelar, de parte do pagamento da contratada, caso seja constatado algum inadimplemento nas obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas dos empregados contratados pela empresa prestadora de serviço com dedicação exclusiva à OM contratante (Acórdão nº 1.671/2017 – TCU – Plenário);
- h) elaborar planilha-resumo dos empregados terceirizados, que prestam serviços na Unidade, contendo as seguintes informações: nome completo, CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas;
- i) verificar se o salário pago aos empregados está de acordo com o previsto na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria e qual a data prevista para reajuste salarial na CCT (data-base da categoria). Caso haja variação do valor do salário, a contratada deve reajustar os salários de seus empregados, independente da repactuação contratual;
- j) verificar se a contratada observou a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados e se respeitou a estabilidade provisória de seus empregados; e
- k) realizar o recebimento provisório do serviço, conforme fiscalização exercida durante o mês e ocorrências apontados no registro próprio do fiscal, elaborando o Termo de Recebimento Provisório e encaminhando ao gestor da execução do contrato.

## 5.2 DO REGISTRO PRÓPRIO DO FISCAL

5.2.1 De acordo com o §1º, art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e § 1º do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

5.2.2 Na Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, em vários momentos, é citada a importância e obrigatoriedade de registro por parte da fiscalização:

*“Art 42. (...)*

*§3º O gestor ou fiscais e seus substitutos deverão elaborar relatório*

*registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo.”*

*“Art. 46. As **ocorrências** acerca da execução contratual **deverão ser registradas** durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.*

*§1º 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 os documentos de que trata o § 4º do art. 42.*

*§2º 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.” (grifo nosso)*

5.2.3 O registro próprio do fiscal é um instrumento da fiscalização, no qual são registrados os fatos relacionados ao contrato, que, posteriormente, devem ser sintetizados no Relatório de Situação Contratual ou anexadas cópias do mesmo, como forma de prestação de contas mensal do andamento da fiscalização.

5.2.4 O registro próprio possui o objetivo de cumprir o regramento legal, bem como fornece segurança ao fiscal no caso de haver questionamentos acerca das condições contratadas e realizadas pelo contratado. Os órgãos de controle poderão concluir se a fiscalização agiu ou não com responsabilidade no desempenho de suas funções e se a atuação foi tempestiva, isto é, feita com rapidez e no tempo certo.

5.2.5 Sempre que o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato for substituído, ainda que em caráter eventual, deve-se entregar os registros dos contratos ao substituto.

5.2.6 Quando for necessário registrar atos e fatos e não for utilizado o livro de ocorrências, a anotação será realizada por meio de documento em 2 (duas) vias, sendo uma para a contratada e a outra autuada no processo principal.

5.2.7 Documentos, comunicações, recibos e tudo mais que estiver envolvido com o controle de cumprimento dos prazos estão sob responsabilidade e controle do fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato e devem compor o processo principal.

5.2.8 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deve providenciar documento para ser juntado ao processo principal, informando a existência do referido livro de ocorrências, esclarecendo como serão feitos os registros e, até o término do contrato, onde se localizarão os arquivos correspondentes.

5.2.9 O registro próprio de ocorrências do fiscal, não necessariamente precisa ser um livro físico, podendo inclusive, ser um documento eletrônico.

5.2.10 Esse instrumento busca conceder formalidade ao exercício das atribuições do representante da Administração, cumprindo a previsão legal e dando segurança jurídica ao fiscal do contrato.

5.2.11 Um registro efetivo das ocorrências do contrato é uma das ferramentas que o fiscal possui para realizar as glosas previstas nos contratos que adotam o Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

5.2.12 Ao recomendar a regularização ou correção de algum ato, deve-se lembrar de estabelecer prazo para solução dos problemas apontados, bem como de dar ciência do fato a quem deva resolvê-lo.

5.2.13 Quando for realizada alguma notificação por meio do livro de ocorrência, é importante colher a assinatura do preposto da contratada, visando instruir o possível procedimento de sanção contratual.

5.2.14 Deve ser permitido, todavia, que o preposto faça alguma ressalva, por meio de documentação à parte para descomplicar o processo, ou mesmo, para escrever que está ciente, mas que não concorda com tal ou qual providência. Se pretender alongar-se no texto, faz-se necessário orientá-lo a apresentar suas declarações separadamente.

5.2.15 É necessário esclarecer que, normalmente, solicita-se a ciência da empresa sobre os registros que são realizados e que a condição de preposto implica representar a empresa nos atos praticados no âmbito da UG contratante. É conveniente lembrá-lo, também, de que o registro tempestivo de todas as ocorrências é de interesse da contratada, pois poderá eventualmente comprovar o cumprimento diligente de suas obrigações contratuais, resguardando-a da aplicação de sanções.

5.2.16 Caso haja recusa por parte do preposto em assinar o documento com o registro das ocorrências do contrato a ser acostado ao processo, fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deverá registrar o fato no próprio livro de ocorrências, informando a data, horário e local da recusa e, sempre que possível, as circunstâncias e pessoas presentes no fato. Ato contínuo, fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deverá remeter a comunicação por escrito à contratada, analisando, em seguida, se é o caso de pedir a troca do preposto. O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato tem o direito de pedir a troca do preposto quando este adotar comportamento que atrase a execução do contrato ou outro motivo, em despacho fundamentado.

*“Na execução contratual, o fiscal do ajuste deve realizar o **fiel registro de todas as ocorrências** relevantes observadas e a Administração não pode se furtar ao direito-dever de aplicar as sanções administrativas previstas, quando for o caso.” (Acórdão Nº 6.462/2011 – TCU – Primeira Câmara)*

*“9.5.3. não elaboração de **livro de registro de ocorrências** relacionadas ao contrato 1/2014, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, em afronta ao art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993”.*

*128. Situação encontrada e evidência: não há livro de registro das ocorrências relacionadas à execução do (...), para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação. No entanto, (...) informa que as ocorrências são formalizadas por meio de documentos próprios, tais como notificação, comunicação, ordem de serviços, advertência, ofício etc (peça 9, p. 1) . De fato, constatamos a existência de tais documentos à peça 62. Para além disso, não há no registro apresentado nos comentários do gestor (v. peça 95, p. 11-12, e peça 102, p. 11) , a determinação do que deveria ter sido adotado pelo contratado para*

*regularização das faltas, de forma a mitigar essas ocorrências irregulares detectadas pela fiscalização (...), bem como as reiteradas ocorrências verificadas (v. próximo achado) .*

*130. Causa: a ausência deste mecanismo de controle pode ser atribuída à negligência a norma supra.*

*131. Efeitos reais e potenciais: pode levar à perda de controle quanto às faltas que são cometidas pela contratada, bem como inviabilizar a rescisão contratual por culpa da contratada, nos termos do art. 78, VIII da Lei 8.666/1993, no caso de “cometimento reiterado de faltas na sua execução anotadas na forma do §1º do art. 67”. 132. Proposta de encaminhamento: por isso será determinado (...) que anote em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme disposto no art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.*

*133. Benefícios esperados: na expectativa de que se possa ter mais segurança e transparência a respeito do controle que é realizado sobre o contrato em questão. (Acórdão nº 1.851/2011 – TCU – Plenário)*

*“24. Realmente, de acordo com o art. 67 da Lei 8.666, de 21/6/1993, o contrato deverá ser acompanhado e fiscalizado por um representante da Administração, que anotarà em **registro próprio** todas as ocorrências relacionadas à execução contratual, sobretudo atestando a realização dos serviços cobrados antes de cada pagamento, com vistas inclusive a propiciar o cumprimento do dever de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.*

*Assim, além da falta desses outros elementos de prova, como o gestor já vinha pagando por serviços inexecutados e, como o município declarou em 22/5/2009 (item 8) que não tinha interesse em corrigir os problemas detectados pela Funasa e concluir os sistemas de abastecimento de água, o dito relatório, desacompanhado de outros elementos de prova da efetiva execução naquele instante dos serviços nele declarados, carece de confiabilidade, não passando de simples declaração, qual as notas fiscais dos serviços pagos e não realizados”*

*“25. O ideal era que a Funasa tivesse vistoriado novamente as obras, em curto espaço de tempo após aquele último pagamento, para, assim, apurar a quantidade real de serviços até então realizados. Mas, perante o ônus da prova, o gestor é quem deve adotar os procedimentos legais necessários para demonstrar que os serviços foram custeados com o dinheiro para eles disponibilizados, mediante a geração, guarda e apresentação dos elementos de prova suficientes para isso.” (Acórdão nº 4.140/2016 – TCU – Primeira Câmara)*

5.2.17 Com fins exemplificativos, segue modelo de estruturação do livro de ocorrências fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato numa classificação mensal dos registros em três categorias, ficando a critério de cada gestor optar pela forma que melhor atenda seu contrato:

- a) **da relação da contratada com seus empregados** (se for o caso), pode-se abordar os seguintes aspectos:
  - a.1) pagamento aos empregados fora da data estipulada;
  - a.2) vale-transporte;
  - a.3) se previstos em convenção coletiva ou no contrato: cesta básica, uniforme, outros benefícios e vantagens; e

- a.4) também deve ser anotada a forma como o fiscal administrativo do contrato realiza a verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.
- b) da relação da contratada com a UG contratante, pode-se abordar os seguintes aspectos:
  - b.1) atraso na entrega de materiais;
  - b.2) entrega de materiais e serviços fora da especificação e serviços;
  - b.3) descumprimento total ou parcial de outras cláusulas contratuais;
  - b.4) sanções e restrições impostas; e
  - b.5) também podem ser anotadas, mesmo que de forma resumida, as atas das reuniões realizadas com o representante da contratada, juntando-se aos autos respectivos as negociações estabelecidas para a eficiente execução contratual.
- c) **da relação da contratada com outros**, pode-se abordar os seguintes aspectos:
  - c.1) descumprimento de normas referentes à segurança e à medicina do trabalho;
  - c.2) descumprimento de normas ambientais; e
  - c.3) descumprimento de normas relativas a obrigações trabalhistas, sociais e previdenciárias, dentre outros.

### 5.3 DA VERIFICAÇÃO DA GARANTIA CONTRATUAL

#### Seção I - Dos Aspectos Gerais da Verificação

5.3.1 Independentemente do tipo de contrato, quando a Contratada apresenta à Administração a garantia financeira exigida no edital da licitação, é extremamente importante que a fiscalização verifique diversos aspectos contidos no documento.

5.3.2 O [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER) traz em seu conteúdo os aspectos que devem ser verificados, mas é recomendável que a fiscalização participe desta conferência, como forma de mitigar os riscos na possível entrega de uma garantia que não atenda os requisitos da contratação, fato que poderá causar um futuro prejuízo para a Administração e consequente responsabilização dos agentes envolvidos, caso haja algum dano ao Erário.

#### Seção II - Da Substituição ou Prorrogação da Garantia Contratual

5.3.3 Caso o valor da garantia venha a ser utilizado em pagamento de qualquer obrigação, desde que atribuída à contratada, esta se obriga a efetuar o respectivo

complemento/ substituição da respectiva garantia no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, contado do recebimento da comunicação da UG responsável ou de outro prazo estipulado em contrato.

5.3.4 A verificação da situação do item anterior será de responsabilidade do fiscal de contrato, assim como a elaboração do documento de comunicação à contratada.

5.3.5 No caso de prorrogação contratual, é necessário que o fiscal notifique a contratada quanto à complementação da garantia, que deverá ser providenciada no prazo de 48 (quarenta e oito) horas ou outro prazo estipulado em contrato.

5.3.6 A dispensa de prorrogação da garantia contratual ocorrerá apenas excepcionalmente, mediante a apresentação de justificativa/motivação, sob pena de nulidade do ato e responsabilização dos envolvidos, em caso de prejuízo ao erário.

## **5.4 DA VERIFICAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO DA CONTRATADA**

5.4.1 Todos os instrumentos contratuais deverão ter cláusula indicando que é obrigação da contratada a manutenção, durante toda a execução do contrato, de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (Lei nº 8.666/1993, art. 55, inc. XIII e Lei nº 14.133/21, art. 92, inc. XVI).

5.4.2 Dessa forma, é dever do fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou do gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, prevista no edital da licitação, ao menos antes dos seguintes atos ([Instrução Normativa SEGES/ME nº 03/2018](#), art. 30):

- a) emissão de nota de empenho;
- b) contratação; e
- c) a cada pagamento.

5.4.3 A verificação deverá ser realizada por meio da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) que conterá os registros da habilitação jurídica, da regularidade fiscal e da qualificação econômico-financeira, bem como das sanções aplicadas pela Administração Pública em especial as que acarretam a proibição de participação em licitações e celebração de contratos com o Poder Público.

5.4.4 Com relação à consulta realizada antes de cada pagamento, cabe salientar que havendo a efetiva prestação de serviços ou o fornecimento dos bens, não há a possibilidade de frustração dos pagamentos, eles deverão ser realizados normalmente. Contudo, o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá tomar providências, entre elas ([Instrução Normativa SEGES/ME nº 03/2018](#), art. 31):

- a) notificar a empresa, por escrito, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ela regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa. O referido prazo poderá ser prorrogado uma vez por igual período, a critério da Administração;
- b) não havendo regularização ou sendo a defesa considerada improcedente, deverá comunicar aos órgãos responsáveis pela fiscalização da regularidade fiscal quanto à inadimplência do fornecedor, bem como quanto à existência de pagamento a ser efetuado pela Administração, para que sejam acionados os meios pertinentes e necessários para garantir o recebimento de seus créditos; e
- c) dar ciência à autoridade signatária do instrumento contratual da notificação realizada à empresa, para que o mesmo decida pela instauração ou não do Processo Administrativo de Apuração de Irregularidades (PAAI).

5.4.5 Persistindo a irregularidade, a Administração deverá, em regra, adotar as medidas necessárias à rescisão do contrato, assegurando à contratada os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

5.4.6 Outras verificações que deverão ser realizadas pelo fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou pelo gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) são:

- a) [Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal \(CADIN\)](#);
- b) [Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas \(CEIS\)](#); e
- c) [Lista de inidôneos para participar de licitação do TCU](#).

5.4.7 No item “Das consultas e lançamentos nos sistemas corporativos”, existe uma explicação detalhada sobre o acesso e a consulta ao SICAF de uma empresa.

## **5.5 DO ACOMPANHAMENTO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS**

5.5.1 O fiscal de contrato /membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deve tomar ciência de todas as movimentações orçamentárias e financeiras que ocorram no seu contrato, visando garantir a sua execução e dar cumprimento ao cronograma físico-financeiro pactuado.

5.5.2 Enquanto o acompanhamento do recurso orçamentário está atrelado à existência de crédito e à emissão de notas de empenhos, o acompanhamento do recurso financeiro está atrelado à existência de numerário e à emissão da Ordem Bancária para cada Nota Fiscal ou fatura emitida pela contratada.



## Seção I - Do Acompanhamento Orçamentário

5.5.3 O empenho de despesa é o ato emanado pelo Ordenador de Despesas que cria para a Unidade a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição ([Lei nº 4.320/1964](#), art. 58).

5.5.4 Para a emissão da nota de empenho, é necessário que exista saldo suficiente na conta contábil “622110000 - Crédito Disponível” do SIAFI WEB, conforme dotação orçamentária disponibilizada no Termo de Contrato. A forma de operacionalizar o SIAFI WEB será tratada posteriormente no item “Das consultas e lançamentos nos sistemas corporativos”.

5.5.5 É obrigatória a emissão da nota de empenho antes da assinatura do contrato e antes do início de cada parcela da contratação, uma vez que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (Lei nº 4.320/1964, art. 60).

5.5.6 É obrigação do fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou do gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) identificar a existência de nota de empenho suficiente para cumprir o cronograma de execução do serviço ou de entrega do material, antes do início das atividades.

5.5.7 Caso não exista saldo suficiente, o fiscal de contrato /membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deve comunicar formal e tempestivamente ao Ordenador de Despesa, solicitando a emissão de empenho para honrar as obrigações futuras. A solicitação de empenho deve estar acompanhada do SICAF atualizado da contratada, conforme tratado no item “Da Verificação da Manutenção das Condições de Habilitação da Contratada”.

5.5.8 As notas de empenho são vinculadas ao exercício financeiro de sua emissão e, para que elas migrem de um exercício para o outro, o Ordenador de Despesas da UG Apoiadora deverá solicitar a inscrição desses empenhos em restos a pagar. Caso o recurso seja de responsabilidade de uma UG Apoiada, a solicitação de inscrição deverá ser solicitada por ela.

5.5.9 Dessa forma, o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deve sinalizar à autoridade signatária do instrumento contratual quanto à necessidade de manutenção dos referidos empenhos no exercício financeiro seguinte, informando a inexistência de pendências de faturamento em relação à entrega do objeto contratado, ou a possibilidade de cancelamento do empenho.

5.5.10 Para tanto, o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deve atentar para as regras de inscrição de restos a pagar (RP) existente no [Anexo G](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Execução Orçamentária,

Financeira e Patrimonial – módulo 14).

5.5.11 Cabe salientar que, depois da transposição do exercício financeiro, caso a Administração resolva anular o empenho inscrito em restos a pagar, este fato acarretará a perda do crédito correspondente, sendo necessária uma justificativa pormenorizada e, caso o motivo implique culpa à contratada, deverá ser instaurado o Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (PAAI).

5.5.12 Após a sua inscrição em restos a pagar, os empenhos deverão ser utilizados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição (em 18 meses), caso contrário, serão bloqueados pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN), conforme § 2º do art. 68 do [Decreto nº 93.872/1986](#).

5.5.13 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverão mensalmente apresentar, por intermédio da prestação de contas, o acompanhamento orçamentário do contrato, identificando todos os empenhos emitidos para o contrato, o valor já utilizado em cada um e o saldo que ainda existe para liquidação.

5.5.14 Para os contratos que possuem mais de um item de material e/ou de serviço, o acompanhamento orçamentário deverá ser realizado individualmente (por item).

5.5.15 A consulta do saldo existente em cada empenho e restos a pagar do contrato poderá ser feita no SIAFI WEB, por meio das contas contábeis “622920101 – Empenhos a Liquidar” e “631100000 – RP não Processados a Liquidar”, respectivamente, e no SILOMS. A forma de operacionalizar os dois sistemas será tratada posteriormente no item “Das consultas e dos lançamentos nos sistemas corporativos”.

## Seção II - Do Acompanhamento Financeiro

5.5.16 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá zelar pela execução financeira do contrato, assim entendida como a fase do pagamento da despesa pública, ou seja, processo durante o qual se extingue a obrigação perante a contratada.

5.5.17 O pagamento da despesa deverá ser precedido pela liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pela contratada, com base nos seguintes documentos comprobatórios: o contrato, a nota de empenho e o termo de recebimento definitivo do material ou serviço ([Lei nº 4.320/64](#), art. 63).

5.5.18 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá acompanhar os prazos de liquidação e pagamento das Notas Fiscais ou faturas, pois os atrasos de pagamento poderão acarretar compensação financeira à contratada proporcional aos dias em atraso e, até mesmo, a suspensão na execução

do contrato por parte da contratada, conforme será tratado posteriormente no item “Do Pagamento”.

5.5.19 O acompanhamento da liquidação das Notas Fiscais ou faturas poderá ser realizado pelas contas contábeis “622920101 - Empenhos a Liquidar” e “631100000 - RP não Processados a Liquidar” do SIAFI WEB ou por meio do SILOMS.

5.5.20 O acompanhamento do pagamento poderá ser feito por meio da transação “Consulta Ordem Bancária” (>CONOB) do SIAFI WEB ou pelo SILOMS.

5.5.21 Caso o fiscal/comissão de fiscalização (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) identifique atrasos na liquidação ou no pagamento, ele deverá fazer gestões junto ao setor responsável e, quando as providências necessárias para o adimplemento da obrigação ultrapassarem a sua esfera de competência, deverá comunicar formal e tempestivamente à autoridade signatária do instrumento contratual.

5.5.22 O fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá mensalmente apresentar, por intermédio da prestação de contas, o acompanhamento financeiro do contrato, identificando todas as Notas Fiscais ou faturas emitidas, os valores liquidados e pagos e os valores pendentes de liquidação e pagamento.

## **5.6 DO GERENCIAMENTO DO RISCO CONTRATUAL**

5.6.1 O gerenciamento de riscos é uma etapa do planejamento da contratação pública que tem como objetivo a identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos, antevendo os problemas e diminuindo ou evitando prejuízos e desgastes para a Administração.

5.6.2 Tendo em vista que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017 dispôs apenas sobre contratos de prestação de serviços, o gerenciamento de risco não é etapa obrigatória em todos os tipos de contratos oriundos da Lei nº 8.666/93, contudo a sua utilização é uma boa prática que pode ser incorporada a qualquer tipo de contratação, mesmo que não tenha sido realizado antes da assinatura do Termo de Contrato.

5.6.3 A Lei nº 14.133/2021 traz no parágrafo único do art. 11 a responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade pela governança das contratações e dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gerenciamento de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput do referido artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

5.6.4 O documento que materializa o gerenciamento de riscos é o Mapa de Riscos

(Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 26), que deve ser atualizado e autuado no Processo Administrativo de Gestão (PAG) depois dos Estudos Técnicos Preliminares, do Termo de Referência ou Projeto Básico, da seleção do fornecedor e de eventos relevantes, durante a gestão do contrato.

5.6.5 Dessa forma, o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) e o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá atualizar o [Mapa de Riscos](#) durante a gestão do contrato, no mínimo, nas seguintes situações:

- a) solicitação de aditivo contratual, por parte da contratada; fato superveniente, que venham a impactar o contrato financeiramente ou na prorrogação do prazo de execução de determinada etapa;
- b) sanção aplicada à empresa contratada por outro órgão ou pela própria UG;
- c) supressão contratual por acordo entre as partes ou por interesse da Administração;
- d) reclamações constantes reportadas pelos usuários do serviço; e
- e) informações trazidas pelo preposto ou pelos funcionários da empresa sobre atrasos nos pagamentos de seus direitos e/ou salários.

5.6.6 E, nas seguintes situações, o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá elaborar o Mapa de Riscos na fase de gestão do contrato:

- a) (Lei nº 8.666/1993) Dispensa por valor, nos termos do art. 24, incisos I e II; dispensa por emergência ou calamidade pública, conforme o inciso IV e dispensa para a contratação de remanescente de obra, serviços ou fornecimento em decorrência de rescisão contratual, nos termos do inciso XI do mesmo artigo, conforme previsto também no § 2º do art. 20, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017; e
- b) (Lei nº 14.133/2021) Nas hipóteses previstas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021: dispensa por valor, nos incisos I e II, quando se tratar, respectivamente, de obras e serviços de engenharia com valor inferior a R\$ 100.000,00 e de outros serviços e compras até R\$ 50.000,00; dispensa por emergência ou calamidade pública, conforme inciso VIII; e dispensa para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento em razão de rescisão contratual, nos termos do inciso IX, conforme Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

5.6.7 Após a elaboração e/ou atualização do Mapa de Riscos, o mesmo deverá ser apresentado à autoridade signatária do instrumento contratual para aprovação.

5.6.8 O Tribunal de Contas da União (TCU), baseado no Acórdão nº 1.321/2014 – TCU – Plenário, elaborou um documento eletrônico denominado [Riscos e Controles nas Aquisições](#), contendo riscos que podem ser encontrados em cada

fase/acontecimento da contratação. Ele encontra-se em constante atualização e pode ser uma ferramenta a ser utilizada pelo fiscal em caso de necessidade.

## **5.7 DO RECEBIMENTO DO OBJETO**

5.7.1 Os contratos baseados na Lei nº 8.666/1993 devem observar que o recebimento do objeto contratado deverá obedecer ao preceituado no instrumento convocatório, nos arts. 73 a 76 da referida Lei e, nos contratos de prestação de serviços, nos arts. 49 e 50 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 5, de 2017. Os contratos baseados na Lei nº 14.133/2021 deverão seguir o previsto em seu art. 140, nos arts. 21, 22, 23, 24 e 25 do Decreto nº 11246, na Seção III, do Item 4.1, do Manual de Contratações Públicas do COMAER.

5.7.2 O recebimento se dará, como regra, em duas etapas, quais sejam, recebimento provisório e recebimento definitivo, que irão possuir características diferentes conforme o tipo de contrato firmado.

5.7.3 O recebimento provisório consiste na declaração formal de que os serviços foram prestados ou os bens foram entregues, para posterior análise da conformidade baseada nos critérios de aceitação.

5.7.4 O recebimento definitivo consiste na declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos no contrato.

5.7.5 Quando o contrato for de fornecimento de bens, o recebimento provisório, se necessário, e o definitivo serão realizados pela Comissão de Recebimento.

5.7.6 No contrato de prestação de serviço com base na Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, o recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo e setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor de execução do contrato, conforme previsto em seu art. 40, §2º.

5.7.7 Em regra, os agentes responsáveis, conforme citados nos itens anteriores, deverão elaborar o Termo de Recebimento Provisório e o Termo de Recebimento Definitivo para cada nota fiscal/fatura emitida pela contratada.

5.7.8 Nos casos em que houver dispensa do recebimento provisório, o recebimento definitivo poderá ser feito tanto mediante ateste em documento fiscal, com assinatura eletrônica ou mecânica, quanto por termo de recebimento.

5.7.9 Os recebimentos provisórios e definitivos não excluem a responsabilidade civil da contratada pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato (Lei nº 8.666/1993, art. 73, §2º e Lei nº 14.133/2021, art. 140, § 2º).

## Seção I - Do Recebimento Provisório

5.7.10 A Lei nº 8.666/1993 determina que o recebimento provisório de obras e serviços poderá ser realizado em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita da contratada, após a conclusão da etapa (Lei nº 8.666/1993, art. 73, inc. I, alínea “a”).

5.7.11 Contudo, a AGU orienta que o Termo de Referência ou o Projeto Básico defina um prazo para o recebimento provisório de até 10 (dez) dias, contados a partir do recebimento dos documentos da contratada.

5.7.12 Dessa forma, o Termo de Referência ou o Projeto Básico deverão definir o prazo que a comissão de recebimento (contrato de fornecimento) ou os fiscais técnico, administrativo e setorial do contrato (contrato de prestação de serviço) terão para elaborar o Termo de Recebimento Provisório, após a entrega dos bens pela contratada ou a remessa da documentação comprobatória.

5.7.13 Quando a fiscalização dos serviços for exercida por um único agente da administração, o Termo de Recebimento Provisório deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor de execução do contrato para recebimento definitivo.

5.7.14 Será considerado como ocorrido o recebimento provisório com a entrega do Termo de Recebimento Provisório ou, em havendo mais de um a ser feito, com a entrega do último.

5.7.15 Na hipótese de a verificação para recebimento provisório não ser procedida tempestivamente, reputar-se-á como realizada, consumando-se o recebimento provisório no dia do esgotamento do prazo.

5.7.16 O recebimento provisório de bens será realizado pela comissão de recebimento para cada nota fiscal emitida pela contratada, possibilitando a posterior verificação de sua conformidade com as especificações constantes no Termo de Referência e na proposta.

5.7.17 Durante o recebimento provisório de bens, a comissão de recebimento deverá exigir da contratada que:

- a) toda a documentação técnica, pertinente ao bem ou ao serviço, seja entregue juntamente com o objeto; e
- b) no caso de equipamento, a entrega dos acessórios, manuais e quaisquer outros materiais ou documentos aconteça junto com a entrega do equipamento (quando for o caso).

5.7.18 O recebimento provisório de bens poderá ser dispensado nos seguintes casos:

- a) gêneros perecíveis;
- b) alimentação preparada; e
- c) bens que não dependam de posterior análise qualitativa.

5.7.19 O recebimento provisório de serviços será realizado ao final de cada período mensal ou de faturamento, após a entrega de toda a documentação comprobatória do cumprimento da obrigação contratual pela contratada e antes da emissão da nota fiscal, da seguinte forma:

- a) o fiscal técnico 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 no Termo de Recebimento Provisório a ser encaminhado ao gestor de execução do contrato.
  - a.1. durante o recebimento provisório, o fiscal técnico poderá obrigar a contratada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, o objeto em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou materiais empregados, cabendo à fiscalização não atestar a última e/ou única medição de serviços até que sejam sanadas todas as eventuais pendências que possam vir a ser apontadas no recebimento provisório;
  - a.2. o recebimento provisório feito pelo fiscal técnico também ficará sujeito, quando cabível, à conclusão de todos os testes de campo e à entrega dos Manuais e Instruções exigíveis; e
  - a.3. o Termo de Recebimento Provisório do fiscal técnico deverá conter, no mínimo, as seguintes informações (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 47):
    - a.3.1. os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
    - a.3.2. os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
    - a.3.3. a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
    - a.3.4. a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
    - a.3.5. o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato;
    - a.3.6. a satisfação do público usuário; e
    - a.3.7. a necessidade de redimensionamento dos valores a serem pagos à contratada.
- b) se for serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, o fiscal administrativo deverá verificar as rotinas previstas no item “Aspectos Específicos Relacionados aos Contratos de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra” deste Manual e no [Anexo VIII-B da IN nº 5/2017](#), no que forem aplicáveis ao seu contrato, emitindo Termo de Recebimento



Provisório que será encaminhado ao gestor de execução do contrato.

5.7.20 (Lei nº 8.666/1993) O recebimento provisório poderá ser dispensado nos casos de gêneros perecíveis e alimentação preparada, serviços profissionais e obras ou serviços de valor limitado ao previsto no art. 23, inciso II, alínea “a” da Lei nº 8.666/1993, desde que não envolvam aparelhos, equipamentos ou instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade, sendo, nessas hipóteses, o recebimento formalizado por meio de recibo, conforme art. 74 da Lei 8.666/1993.

5.7.21 (Lei nº 14.133/2021) Os prazos e métodos para a realização do recebimento provisório serão definidos em regulamento ou no contrato, conforme §3º, inc. II do art. 140, da Lei nº 14.133/2021.

## Seção II - Do Recebimento Definitivo

5.7.22 O recebimento definitivo poderá ser realizado em até 90 (noventa) dias (Lei nº 8.666/1993, art. 73, §3º) e, em caráter excepcional, devidamente justificado e previsto no contrato, o prazo de recebimento definitivo poderá ser ampliado.

5.7.23 Contudo, a AGU orienta que o Termo de Referência ou o Projeto Básico defina um prazo para o recebimento definitivo de até 10 (dez) dias, contados a partir do recebimento provisório dos serviços.

5.7.24 Dessa forma, o prazo para que a comissão de recebimento (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) realize o recebimento deverá estar previsto no Termo de Referência ou no Projeto Básico.

5.7.25 Compete ao responsável pelo recebimento de materiais ou de serviços, além das disposições já previstas na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 14.133/2021 e em normativos específicos:

- a) no caso de bens, verificar se o bem entregue está de acordo com as especificações técnicas;
- b) no caso de serviços, analisar os relatórios e toda a documentação apresentada pela fiscalização e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções, no caso de contrato de prestação de serviço;
- c) conhecer e analisar os documentos relacionados ao objeto contratual, especialmente o projeto básico, projeto executivo, termo de referência, o edital, o contrato e/ou a nota de empenho, a proposta da empresa vencedora, os eventuais termos aditivos e quaisquer outras informações necessárias ao perfeito recebimento do objeto contratado;
- d) manter contato permanente com a fiscalização, se for o caso, solicitando formalmente as informações que julgar necessárias ao correto recebimento

do bem;

- e) cumprir os prazos previstos para o recebimento do objeto, comunicando, tempestivamente, à autoridade signatária do instrumento contratual, a ocorrência de qualquer fato impeditivo ao recebimento;
- f) solicitar, tempestivamente, à autoridade signatária do instrumento contratual as providências necessárias para o recebimento, quando houver a necessidade de análise qualitativa do objeto por parte de profissionais especializados;
- g) atestar o recebimento do objeto mediante a emissão e a assinatura do Termo de Recebimento Definitivo ou recibo, para cada nota fiscal emitida pela contratada, desde que o material entregue ou o serviço prestado esteja conforme as especificações técnicas;
- h) rejeitar, fundamentadamente, no todo ou em parte, o bem ou serviço que esteja em desacordo com o instrumento contratual e não emitir o Termo de Recebimento Definitivo, restituindo formalmente o respectivo título de crédito ao fornecedor e comunicando a ocorrência à fiscalização para as providências necessárias;
- i) caso o serviço prestado esteja em desacordo com o instrumento contratual, o gestor de execução do contrato deverá emitir o Termo de Recebimento Definitivo, apresentando as falhas constatadas no serviço e indicando o valor que deverá ser glosado no momento de emissão da Nota Fiscal, com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou instrumento substituto, se for o caso;
- j) observar aspectos para efeito de rejeição, tais como: discrepâncias entre comprimento, peso ou volume líquidos do bem entregue e as características físicas previstas em nota de empenho ou nas embalagens; a falta de persistência na qualidade dos lotes dos bens entregues; excesso de água em produtos congelados; utilização de materiais de baixa qualidade que comprometam a durabilidade dos serviços prestados; aspectos relacionados à validade dos bens de acordo com o instrumento convocatório; fora das especificações do contrato (ou instrumento equivalente), ou em desacordo com amostra apresentada na fase de licitação; além de outros;
- k) registrar por meio de notificação à contratada, as desconformidades eventualmente encontradas, para que essa conheça as discrepâncias e efetue, em prazo estabelecido pela Administração, os ajustes necessários ao fiel cumprimento do objeto contratado. O eventual não atendimento aos apontamentos informados por meio de notificação poderá ser objeto de aplicação de sanções administrativas.
- l) exigir da contratada que o título de crédito que acompanhar a entrega do material ou do serviço obedeça aos aspectos legais, fiscais e formais, no

que se refere à identificação, à quantidade, ao valor, às datas de emissão e de validade do documento, à ausência de rasuras, ao número de vias e a outras exigências legais ou contratuais;

- m) certificar-se de que o preço constante do título de crédito esteja de acordo com aquele vigente no instrumento contratual, ou em nota de empenho, e em suas eventuais alterações, retratando exatamente o que foi executado e aceito pela fiscalização, devendo ser registrada glosa na própria nota fiscal ou documento equivalente, caso o seu valor ultrapasse o efetivamente aceito;
- n) exigir que toda a documentação técnica, pertinente ao bem ou ao serviço, seja entregue pela contratada, juntamente com o objeto recebido;
- o) exigir, no caso de equipamento, quando for o caso, a entrega dos acessórios, manuais e quaisquer outros materiais ou documentos que devam acompanhá-lo;
- p) aplicar à fatura apresentada a glosa decorrente de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), vinculado ao contrato, se for o caso; e
- q) encaminhar o documento fiscal com respectivo recibo/termo de recebimento à UG Apoiadora, via Sistema SILOMS, módulo Aquisição, para fins de liquidação e pagamento.

5.7.26 Nos casos de contratados de prestação de serviço, após a elaboração do Termo de Recebimento Definitivo, o gestor de execução do contrato deverá solicitar à empresa para que ela emita a nota fiscal ou a fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou instrumento substituto, se for o caso.

5.7.27 Salvo as disposições constantes em instrumento convocatório ou ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas exigidas por normas técnicas oficiais para a boa execução do objeto do contrato correm por conta da contratada.

5.7.28 Havendo o aparecimento de defeito oculto, mesmo que após o recebimento definitivo do objeto contratado, ou ainda que vencida a garantia estabelecida em contrato, a contratada deverá corrigir as falhas nos termos e prazos estabelecidos pelo Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e pelo Código de Defesa do Consumidor ([Lei nº 8.078/1990](#)).

5.7.29 Nos casos em que houver dispensa do recebimento provisório, o recebimento definitivo será feito mediante ateste em documento fiscal ou termo de recebimento.

5.7.30 Quanto aos contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021, §3º, inc. II do art. 140 estipula que os prazos e os métodos para a realização do recebimento definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

### Seção III - Do Ateste nas Notas Fiscais

5.7.31 O ateste é a declaração, aposta no verso de forma manual ou por meio de assinatura digital, na nota fiscal ou na fatura declarando a regular execução do contrato, indicando, assim, que o valor, as descrições e as quantidades estão em conformidade com o termo contratual.

5.7.32 Desse modo, o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) deverá verificar se o título de crédito obedece aos aspectos legais, fiscais e formais, entre eles, se:

- a) o documento fiscal foi emitido em nome da Unidade Gestora Executora, conforme apresentado na nota de empenho;
- b) o CNPJ apresentado, corresponde ao favorecido da nota de empenho e do Termo de Contrato;
- c) há datas de emissão e de validade do documento;
- d) a nota fiscal foi emitida dentro do prazo de validade para emissão. Caso esteja vencida, exigir da contratada a troca do documento ou revalidação;
- e) o material ou o serviço está especificado conforme as descrições dos itens da nota de empenho e/ou contrato;
- f) os valores unitários e total constantes estão de acordo com aquele vigente no instrumento contratual, ou em nota de empenho, e em suas eventuais alterações, retratando exatamente o que foi executado e aceito pelo fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato ou pelo gestor de execução do contrato;
- g) há rasuras ou erros nos dados da nota fiscal/fatura. Se houver, exigir que a contratada realize a sua troca; e
- h) constam os dados bancários necessários à efetivação do pagamento à contratada.

5.7.33 A identificação de qualquer equívoco na nota fiscal deverá ser tempestivamente informada à contratada, tendo em vista que a contratada não poderá mais alterar a nota fiscal após 48 horas da sua emissão, em atendimento à legislação tributária, sendo permitida, apenas o seu cancelamento por erro.

5.7.34 O ateste que não corresponda à entrega completa do objeto importará na responsabilização da comissão de recebimento (contrato de fornecimento) ou do gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço).

5.7.35 Após o ateste da nota fiscal, o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) ou o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento) deverá encaminhar o documento fiscal com os respectivos recibos/termos de recebimento à UG Apoiadora, acompanhado da consulta atualizada do SICAF da empresa contratada, via SILOMS, para fins de liquidação e

pagamento.

5.7.36 Orientações gerais sobre a utilização do SILOMS serão abordadas no item “Das Consultas e dos Lançamentos nos Sistemas Corporativos”.

5.7.37 Nas prestações de serviço, a data do ateste a ser apresentada na nota fiscal deve corresponder a data em que foi lavrado o Termo de Recebimento Definitivo pelo gestor de execução do contrato (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 50, inc. II).

5.7.38 A nota fiscal deverá ser encaminhada para o setor de liquidação ou para a UG Apoiadora, com a antecedência prevista no [Anexo H](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Procedimentos das Unidades de Apoio e Apoiadas), que normatiza os procedimentos aplicados às Unidades de Apoio e seu interrelacionamento com as Unidades Apoiadas, e nas Normas Padrões de Ação (NPA), a fim de se evitarem possíveis multas e juros no recolhimento dos impostos incidentes, que poderão ser atribuídos ao agente da administração que deu causa ao atraso.

## **5.8 DO PAGAMENTO**

5.8.1 A despesa pública compõe-se dos seguintes estágios: empenho, liquidação e pagamento. Empenhar significa reservar recursos suficientes para cobrir uma determinada obrigação, enquanto liquidar consiste em verificar o cumprimento da obrigação pactuada (recebimento do objeto).

5.8.2 Assim, o pagamento consiste na última etapa da despesa pública, quando a Administração entrega o numerário ao contratado e, portanto, demanda diligências que atestem o cumprimento de todas as obrigações contratuais assumidas, ou parte dessas.

5.8.3 A fiscalização do contrato deve instruir o processo de pagamento com a nota fiscal ou fatura e os demais documentos comprobatórios que comprovem a execução contratual.

5.8.4 A nota fiscal ou fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada da comprovação da regularidade fiscal, constatada por meio de consulta online ao SICAF ou, na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais.

5.8.5 (Lei nº 8.666/1993) O pagamento da obrigação deverá ocorrer no prazo previsto no Termo de Contrato e/ou no Termo de Referência, limitado ao quinto dia útil subsequente ao recebimento da nota fiscal ou fatura para despesas de até R\$ 17.600,00, nos termos do § 3º do art. 5º da Lei nº 8.666/1993, e, para os demais casos, no prazo máximo de trinta dias contados do recebimento da nota fiscal ou fatura, conforme inciso XIV do art. 40 da mesma Lei.

5.8.6 (Lei nº 14.133/2021) Os prazos serão aqueles informados no Termo de Referência, conforme disponibilizado nos modelos padrão da AGU. Em casos de período superior a dois meses de atraso, contado a partir da emissão da nota fiscal, do pagamento ou das parcelas devidas pela Administração referentes a obras, serviços ou

fornecimentos, o contratado poderá requerer a extinção do contrato, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 137 da Lei nº 14.133/2021.

5.8.7 Considera-se como sendo a data do pagamento, para cômputo dos prazos acima elencados, o dia de emissão da Ordem Bancária (OB) no sistema SIAFI, cuja forma de consulta foi apresentada no item “Do Acompanhamento dos Recursos Orçamentários e Financeiros”.

5.8.8 Atrasos de pagamento provocados exclusivamente pela Administração poderão ser acrescidos de atualização financeira (juros de mora ou compensação financeira), caso a contratada solicite formalmente à Administração.

5.8.9 A taxa de compensação financeira devida pela Administração, entre a data do vencimento do prazo acima apresentado e o efetivo pagamento da parcela, será calculada conforme a fórmula prevista no instrumento contratual (Lei nº 8.666/1993, art. 40, inc. XIV, alínea “c”).

5.8.10 Quando o atraso for ocasionado pela contratada, o pagamento ficará sobrestado até que ela providencie as medidas saneadoras, não sendo possível a atualização financeira. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação pela contratada, não acarretando qualquer ônus para a Administração.

5.8.11 Além disso, de acordo com o Inc. XV do art. 78 da Lei nº 8.666/1993, o atraso superior a 90 dias pode ensejar a rescisão do contrato ou suspensão do cumprimento das obrigações pela contratada até que seja normalizada a situação dos pagamentos, exceto nos casos de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.

5.8.12 Se o contrato for baseado na Lei nº 14.133/2021, de acordo com Inc. IV, § 2º do art. 137, o atraso superior a 2 (dois) meses, contados da emissão da Nota Fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos dará ao contratado o direito à extinção do contrato.

5.8.13 Na hipótese de pagamento de juros de mora e demais encargos por atraso, os autos devem ser instruídos com as justificativas e motivos e submetidos à apreciação da autoridade signatária do instrumento contratual, que adotará as providências para eventual apuração de responsabilidade, identificação dos envolvidos e imputação de ônus a quem deu causa à mora.

5.8.14 Algumas situações podem afetar o valor a ser pago diretamente à contratada:

- a) retenção: é um instrumento previsto na legislação, pelo qual a Administração Pública é obrigada a reter parte do pagamento da contratada, apesar de a empresa ter atendido plenamente o estabelecido no instrumento contratual. São exemplos de valores que poderão ser retidos: impostos e contribuições, multas, prejuízos causados à Administração, provisões e obrigações trabalhistas; e
- b) glosa: é um instrumento utilizado para proteger a Administração Pública na relação contratual pela inexecução ou pela execução em desconformidade

com o estabelecido no instrumento contratual. Dessa forma, o valor é abatido do contrato, pois a contratada não faz jus a ele. São exemplos de situações em que esse instituto deve ser aplicado: em pagamentos por resultado calculados por meio Instrumento de Medição do Resultado(IMR), na entrega de material em quantidade inferior a prevista no contrato e na inexecução de parte do contrato.

## Seção I - Da Retenção

5.8.15 As hipóteses de retenção previstas na legislação são as seguintes:

- a) **impostos e contribuições na fonte:** a [Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012](#), determinou em seu art. 2º que a Administração Pública é obrigada a realizar a retenção na fonte de determinados tributos, além das orientações previstas na [Instrução Normativa RFB nº 2.005/2021](#) e no previsto no Módulo 18 do Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, anexo G do RADA-e;
- b) **multas:** (Lei nº 8.666/1993) A aplicação de multas administrativas poderá ensejar a retenção ou compensação dos valores que excedam o montante da garantia contratual diretamente na nota fiscal ou fatura apresentada pelo contratado, conforme dispõe o § 3º do art. 86 da Lei nº 8.666/1993.  
  
(Lei nº 14.133/2021) A extinção do contrato por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções legais, a retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas, conforme previsto no art. 139, inciso IV da Lei nº 14.133/2021.
- b) **prejuízos causados à Administração:** é lícita, ainda, a retenção dos referidos valores na rescisão contratual (Lei nº 8.666/1993, art. 80, inc. IV e Lei nº 14.133/21, art. 139, inc. IV);
- c) **provisões:** com base na Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, caso haja previsão contratual a Administração poderá reter parte do pagamento da contratada, para custear possíveis inadimplências trabalhistas e previdenciárias;
- d) **obrigações trabalhistas:** a mesma Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, arts. 64, 65 e 66, prevê ainda a retenção proporcional dos pagamentos na rescisão contratual até que a contratada comprove a quitação das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho e o TCU determina que é lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, relativas aos



empregados dedicados à execução do contrato (Acórdão nº 1.671/2017 – TCU – Plenário).

#### *Subseção I – Da Retenção Tributária na Fonte*

5.8.16 Com relação à retenção de impostos e contribuições na fonte, a Administração deverá identificar no pagamento os valores dos tributos devidos pela contratada, referentes ao serviço realizado/material entregue, e realizará o seu recolhimento aos cofres públicos de forma antecipada.

5.8.17 Os tributos que serão recolhidos na fonte pela Administração, com os seus respectivos valores, deverão ser apresentados pela contratada na nota fiscal ou fatura.

5.8.18 O valor da retenção dependerá da natureza da contratação, do tipo de empresa, da sua opção tributária e, conseqüentemente, da alíquota que contratada faz jus, cuja conferência dos valores declarados pela mesma na nota fiscal ou fatura é uma atribuição do gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) ou fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens).

5.8.19 A contratada que possui condições especiais para retenção dos tributos na fonte deverá encaminhar os comprovantes da sua opção tributária junto à nota fiscal, embasando, assim, o correto recolhimento pela Administração.

#### *Subseção II – Da Retenção de Multas*

5.8.20 Com relação às multas administrativas, a Administração está dispensada de cobrar das contratadas multas inferiores a R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais). Contudo, permite que as multas superiores a este limite ou o somatório de multas atribuídas ao mesmo devedor, sem juros ou atualizações, que ultrapassem este limite sejam cobrados da contratada dentro de um período de 5 (cinco) anos, conforme art. 2º da [Instrução Normativa SEGES/ME nº 26/2022](#).

5.8.21 As formas de pagamento das multas administrativas, em ordem de prioridade, são:

- a) garantia contratual - vinculada a um contrato específico;
- b) Guia de Recolhimento da União (GRU); e
- c) retenção (compensação) total ou parcial dos débitos em qualquer contrato vigente com a Unidade sancionadora.

5.8.22 Dessa forma, em regra, o pagamento de multas administrativas deverá ser realizado por meio do abatimento da garantia contratual fornecida pela contratada para um contrato específico e, em atendimento ao § 3º do art. 86 da Lei nº 8.666/1993.

5.8.23 Contudo, a AGU é de parecer que, caso a contratada solicite formalmente, a

Administração poderá permite o pagamento da multa administrativa por meio de compensação em nota fiscal ou fatura ou por GRU (Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 119/2016):

“II - A Administração também poderá realizar diretamente a retenção e compensação dos valores das multas nas faturas em aberto, em vez de tentar primeiramente excutir a garantia quando o próprio contratado externar esta vontade, autorizando, de forma expressa a realização do desconto direto dos valores nas faturas ou créditos existentes”.

5.8.24 Nesse sentido, a contratada poderá optar pelo pagamento da multa administrativa à Administração via GRU ou pela compensação dos valores devidos em qualquer contrato em vigor, mesmo existindo garantia contratual.

5.8.25 Cabe salientar que, caso seja utilizada a garantia contratual, o gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) ou o fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) deverá solicitar à contratada a recomposição do valor da garantia nos prazos previsto no instrumento convocatório, conforme mencionado no item “Da Verificação da Garantia Contratual”.

5.8.26 Caso a contratada tenha o interesse em realizar o pagamento via GRU, a Administração deverá emitir o referido documento para a contratada conforme previsto no [Anexo G](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial – Módulo 3).

5.8.27 Caso a contratada solicite a compensação do débito, ele poderá ser compensado em qualquer contrato firmado entre a contratada e a Unidade sancionadora, desde que não ultrapasse o prazo de vigência originária do contrato, e ela poderá, ainda, solicitar formalmente o parcelamento, total ou parcial, dessa compensação em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas. Os pedidos de compensação e de parcelamento deverão ser analisados e aprovados pela Administração e o parcelamento aprovado deverá sofrer atualização monetária ([Instrução Normativa SEGES/ME nº 26/2022](#)).

5.8.28 Caso não exista garantia contratual ou ela não seja suficiente para honrar os débitos, a Administração poderá, ainda, realizar uma compensação de ofício, parcelada ou não, dos valores devidos pela contratada ([Instrução Normativa SEGES/ME nº 26/2022](#), art. 8º, § 1º).

### *Subseção III – Da Retenção de Prejuízos Causados à Administração*

5.8.29 Uma das consequências da rescisão unilateral do contrato por culpa da contratada, previstas nos inc. I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666/1993 e no inc. IV do art. 139 da Lei nº 14.133/2021, é a retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à contratada.

5.8.30 Nessa hipótese, após ser assegurado o direito da contratada ao contraditório e ampla defesa por meio da instauração de Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (PAAI), a Administração pode decidir pela retenção dos danos causados nas Notas Fiscais e faturas pendentes de pagamento.

#### *Subseção IV – Da Retenção de Provisão*

5.8.31 De acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, entre os procedimentos de Gerenciamento de Riscos, deve constar o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS pela contratada (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, art. 18).

5.8.32 Nesse ponto, a referida instrução, dispõe sobre a possibilidade de que seja adotado como controle interno a CONTA-DEPÓSITO-VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO para provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada.

5.8.33 É importante observar que uma provisão é uma espécie de reserva de valor para cobertura de um gasto futuro, considerado certo. Ou seja, é uma despesa que, ainda que não pagas, consideram-se como ocorridas. Assim, conforme mencionado em Despacho do Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria- Geral da União da Advocacia-Geral da União – Despacho nº 024, de 24 de fevereiro de 2011, a provisão em Conta-Depósito-Vinculada *“não configura uma garantia contratual, mas apenas uma forma de pagamento diferida, pois os valores ali creditados os são em nome da contratada para honrar compromissos salariais dos seus respectivos trabalhadores quando necessário for”*.

5.8.34 Dessa forma, caso o contrato preveja a existência de CONTA-DEPÓSITO-VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO para pagamento das despesas inadimplidas pela contratada referente às obrigações previdenciárias e trabalhistas, a Administração deverá realizar a retenção mensal, no pagamento de cada Nota Fiscal ou fatura, de parte do valor que seria pago à contratada.

5.8.35 Esse assunto será mais detalhado no item “Dos Aspectos Específicos Relacionados aos Contratos de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra”.

#### *Subseção IV – Da Retenção de Obrigações Trabalhistas*

5.8.36 Nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra onde não houver a previsão da CONTA-DEPÓSITO-VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO, a Administração deverá reter parte do pagamento da contratada sempre que constatar que a contratada não adimpliu as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, como medida cautelar, (Acórdão nº 1.671/2017 – TCU –

Plenário) e na rescisão contratual até que a contratada comprove a quitação das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, arts. 64, 65 e 66).

5.8.37 Sobre a retenção nos casos de inadimplemento por parte da contratada, a Administração deve descontar nas Notas Fiscais ou faturas o valor necessário para realizar os pagamentos diretamente aos trabalhadores ou, não sendo possível o pagamento direto, que os valores retidos cautelarmente sejam depositados junto à Justiça do Trabalho (Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017, anexo VII-B, item 1.2), atendendo, assim, o entendimento do TCU, conforme apresentado a seguir:

*“Nos serviços de natureza continuada, é lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, relativas aos empregados dedicados à execução do contrato”. (Acórdão nº 1.671/2017 – TCU – Plenário)*

*“1. É legal retenção parcial de valores devidos à prestadora de serviços continuados com dedicação de mão de obra, para fazer frente ao descumprimento de obrigações trabalhistas.(...) 3. Retenção parcial não constitui sanção, mas medida preventiva e acautelatória, destinada a evitar que a inadimplência da contratada com suas obrigações trabalhistas cause prejuízo ao erário. 4. Somente é possível retenção de valores devidos à contratada, por descumprimento de obrigação contratual acessória, nos casos em que o ente estatal possa ser responsabilizado por essas obrigações, que não é o caso do descumprimento de obrigações comerciais e fiscais stricto sensu, nem da inadimplência de obrigações trabalhistas relativas a empregados não dedicados exclusivamente ao contrato. 5. Retenção integral dos pagamentos à contratada só é admissível nas hipóteses de inadimplemento de obrigações trabalhistas com valores superiores aos devidos pela Administração e de desconhecimento do montante inadimplido.*

*6. À exceção da hipótese de inadimplemento em valores superiores aos devidos à Administração, retenção integral não pode dar-se por prazo indeterminado, para não caracterizar enriquecimento ilícito da Administração. Como regra, deve ser mantida por prazo suficiente para quantificação das obrigações não adimplidas, após o que deverá ser convertida em retenção parcial”. (Acórdão nº 3.301/2015 –TCU – Plenário)*

5.8.38 Dessa forma, as obrigações trabalhistas referentes aos empregados contratados pela empresa prestadora de serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que a Administração Pública possui responsabilidade subsidiária, não se confundem com as obrigações fiscais apresentadas no SICAF e em outras certidões (inclusive os débitos apresentados na CNDT).

5.8.39 No caso de irregularidade nas obrigações fiscais, a Administração não poderá reter o pagamento da contratada, ela deverá, por intermédio do gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) ou do fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens), notificar à contratada, podendo ainda instaurar o PAAI (Processo Administrativo de Apuração de Irregularidades) e até rescindir o contratual, dependendo do caso concreto.

- 5.8.40 Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, em caso de rescisão, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 5/2017 determina, no art. 64, que o fiscal administrativo deve verificar o pagamento das verbas rescisórias ou a realocação dos empregados sem interrupção do vínculo trabalhista. Até que a contratada comprove tal regularidade, conforme o art. 65, o órgão contratante deverá reter:
- a) a garantia contratual prestada para cobrir descumprimentos trabalhistas e previdenciários;
  - b) os valores das notas fiscais ou faturas, de forma proporcional ao inadimplemento; e
  - c) e, não havendo quitação no prazo de 15 dias (conforme parágrafo único), a Administração poderá pagar diretamente aos empregados da contratada que tenham atuado na execução do contrato.
- 5.8.41 A extinção do contrato por ato unilateral da Administração poderá ensejar, além das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021, a adoção de medidas de proteção ao interesse público, incluindo a retenção dos créditos eventualmente devidos ao contratado. Tal retenção poderá ocorrer até o limite dos prejuízos causados à Administração e das multas aplicadas, assegurando o ressarcimento ao erário e o cumprimento das penalidades impostas, conforme disposto no art. 139, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

## Seção II - Da Glosa

- 5.8.42 O Tribunal de Contas da União tratou o instituto da glosa no Acórdão nº 3.114/2010 – TCU – Segunda Câmara nos termos abaixo:

*“O termo glosar, segundo o Dicionário Aurélio, é equivalente a censurar, criticar, suprimir ou anular, dentre outras acepções. Trata-se de juízo de reprovabilidade que alguém tem em relação a algo. No serviço público o instituto da glosa é mais frequentemente associado ao exercício da função controle, ou seja, é dever de quem tem prerrogativas de fiscalizar ou auditar censurar as ações incompatíveis ou irregulares. Nem sempre a glosa possui repercussão financeira.”*

- 5.8.43 Quando a glosa tem efeito financeiro, dois podem ser os reflexos:
- a) perda em definitivo de uma dada importância; ou
  - b) retenção ou suspensão na transferência de valores até que a pessoa ou a entidade afetada pela glosa restitua uma importância ou faça algo.
- 5.8.44 É importante notar que a glosa não se confunde com sanção. Trata-se, sim, de não pagar por um serviço que não foi realizado ou foi realizado em desconformidade

com o estabelecido no instrumento contratual.

5.8.45 No caso dos contratos de prestação de serviço, as glosas deverão ser apresentadas pelo fiscal técnico e/ou pelo gestor de execução do contrato durante o recebimento do serviço, antes da emissão da Nota Fiscal pela contratada, para não influenciar na base de cálculo dos tributos que serão recolhidos na fonte.

5.8.46 Nos contratos de fornecimento de bens, tendo em vista que a Nota Fiscal deverá acompanhar o transporte do bem, ela será emitida antes do recebimento pela comissão de recebimento ou pelo fiscal de contrato/Comissão Fiscalizadora de Contrato. Dessa forma, caso seja constada a necessidade de glosar o documento fiscal, o fiscal/comissão de fiscalização do contrato deverá informar tempestivamente à contratada para que ela retifique ou cancele o documento.

### Seção III - Da Possibilidade de Pagamento Antecipado

5.8.47 De acordo com a Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011, da Advocacia Geral da União, a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- a) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- b) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- c) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

5.8.48 O TCU também tem admitido o pagamento antecipado em situações excepcionais, desde que:

- a) exista previsão da medida no ato convocatório;
- b) exista, no processo licitatório, um estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e
- c) sejam estabelecidas garantias específicas e suficientes que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação.

*“Verifica-se que foi afrontada diretamente a legislação e a remansosa jurisprudência deste Tribunal, as quais exigem a oferta de garantias por parte do contratado nas hipóteses da ocorrência de pagamentos antecipados, com o intuito de evitar que eventual inadimplemento contratual resulte em*

*prejuízos aos cofres públicos, como ocorrido no presente caso.” (Acórdão nº 185/2019 – TCU – Plenário)*

*“O pagamento antecipado em contrato administrativo é procedimento excepcional que somente deve ser admitido quando presentes as devidas justificativas e observadas certas condições, como a prestação de garantia e a concessão de desconto pelo contratado.” (Acórdão nº 817/2018 – TCU – Plenário)*

*“A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar devidamente demonstrado o interesse público e houver previsão editalícia, sendo necessário exigir do contratado as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto, a fim de evitar expor a Administração a riscos decorrentes de eventual inexecução contratual.” (Acórdão nº 554/2017 – TCU – Plenário)*

*“São requisitos para a realização de pagamentos antecipados: i) previsão no ato convocatório; ii) existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e iii) estabelecimento de garantias específicas e suficientes que resguardecam a Administração dos riscos inerentes à operação.” (Acórdão nº 4.143/2016 - TCU – Primeira Câmara)*

5.8.49 Quanto ao pagamento antecipado, a Lei nº 14.133/2021, traz as seguintes situações:

- a) não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços;
- b) a antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta;
- c) a Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado; e
- d) caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

5.8.50 De acordo com a [Orientação Normativa nº 76, de 25 de julho de 2023](#), da Advocacia Geral da União, nos contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133, de 2021, em regra, é vedado o pagamento antecipado, parcial ou total, do objeto contratado, sendo excepcionalmente admitido desde que, motivadamente, seja justificado o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- a) a medida proporcione sensível economia de recursos ou represente condição indispensável para a consecução do objeto;
- b) haja previsão expressa no edital de licitação ou no instrumento formal de



contratação direta; e

- c) contenha no instrumento convocatório ou no contrato como cautela obrigatória a exigência de devolução do valor antecipado caso não haja execução do objeto no prazo contratual.

5.8.51 Em complemento ao item anterior, a partir do exame das circunstâncias que são próprias de cada caso concreto, e para resguardar o interesse público e prejuízos ao erário, poderá, ainda, a administração exigir garantias adicionais para fins de admissão do pagamento antecipado, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como poderá adotar outras cautelas, tais como: comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente; emissão de título de crédito pelo contratado; acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração; exigência de certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras.

## **5.9 DAS CONSULTAS E DOS LANÇAMENTOS NOS SISTEMAS CORPORATIVOS**

### **Seção I - Das Consultas no SICAF**

5.9.1 O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal, onde pode se encontrar os seguintes registros:

- a) a habilitação jurídica;
- b) a regularidade fiscal;
- c) a qualificação econômico-financeira; e
- d) as sanções aplicadas pela Administração Pública, em especial as que acarretem a proibição de participação em licitações e celebração de contratos com o Poder Público.

5.9.2 O principal relatório que deverá ser consultado pelos agentes da fiscalização no SICAF WEB é a “Situação do Fornecedor”, o qual será gerado antes da emissão de cada Nota de Empenho e antes do pagamento de cada Nota Fiscal.

5.9.3 Seguem as [orientações](#) para que qualquer agente da Administração tenha acesso e consulte as informações contidas no SICAF.

### **Seção II - Das Consultas no SIAFI**

5.9.4 O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

5.9.5 Por meio do SIAFI, os agentes da fiscalização poderão consultar as notas de

empenho emitidas, os restos a pagar inscritos e os seus saldos, as liquidações, os pagamentos e as retenções de impostos realizadas, além de realizar consultas às contas de controle do contrato, como o saldo do contrato e o valor de garantia contratual registrado.

5.9.6 Seguem as [orientações](#) para que qualquer agente da Administração tenha acesso e consulte as informações contidas no SIAFI.

### Seção III - Das Consultas no SIASG

5.9.7 O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais, entre elas: a divulgação e a realização das licitações, a emissão de notas de empenho, registro dos contratos administrativos, catalogação de materiais e serviços e cadastro de fornecedores.

5.9.8 Atualmente, os contratos do COMAER são lançados na ferramenta Contratos.gov.br, os quais podem ser visualizados por qualquer cidadão, sem necessidade de senha, por meio deste [link](#).

### Seção IV - Dos Lançamentos no SILOMS

5.9.9 O Módulo Aquisição (MAC) do Sistema Integrado de Logística de Material e de Serviços (SILOMS) é um sistema desenvolvido pelo COMAER, com o suporte do CCA-RJ, para automatizar o processo de compra, auxiliando na aquisição de material e serviços e tornando possível o gerenciamento desse processo.

5.9.10 Por meio do SILOMS os agentes da fiscalização poderão, dependendo do perfil atribuído a eles por sua Unidade, consultar as notas de crédito, gerar requisições para emissão de nota de empenho, consultar informações sobre os contratos executados, prestar contas por meio do Relatório de Situação Contratual (RSC) e cadastrar as faturas ou notas fiscais para posterior liquidação e pagamento.

5.9.11 As orientações para que qualquer agente da administração tenha acesso e consulte as informações contidas no SILOMS foram apresentadas pelo CCA-RJ por meio dos seus [tutoriais e vídeo-aulas](#).

## 5.10 DAS NOTIFICAÇÕES E DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES

5.10.1 A fiscalização do contrato, ao tomar conhecimento de descumprimento ou de inadimplemento de obrigação contratual, bem como diante de ocorrências ou de circunstâncias identificadas durante a fiscalização, deverá elaborar e encaminhar notificação à contratada, estabelecendo prazo (mínimo de 5 dias) para que esta adote as providências solicitadas ou apresente suas justificativas formais. Além disso, a

fiscalização deverá comunicar formalmente o fato à autoridade signatária do instrumento contratual.

5.10.2 A autoridade signatária do Instrumento Contratual decidirá, motivadamente, pela instauração ou não de Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (PAAI).

5.10.3 As orientações para instauração e condução do PAAI estão dispostas no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER) e na [ICA 12-23/2023](#).

## 5.11 DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

5.11.1 A prestação de contas é dever de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (CF, art. 70, parágrafo único).

5.11.2 Esse dever, no âmbito da Fiscalização de Contratos no COMAER, se materializa por meio do Relatório de Situação Contratual (RSC), da participação na reunião mensal de Prestação de Contas Mensal e na Reunião da Administração, quando houver, além de qualquer outra solicitação formal advinda dos Órgãos de Controle Interno ou Externo (CENCIAR, TCU, AGU), da autoridade signatária do instrumento contratual ou do agente que exerce a função de Gerência Contratual.

### Seção I - Do Relatório de Situação Contratual (RSC)

5.11.3 O Relatório de Situação Contratual (RSC) consiste em um documento padronizado no âmbito do COMAER, elaborado mensalmente pelo fiscal de contrato/Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) ou pelo gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) por meio do sistema SILOMS, no prazo definido pelo Agente na função de Gerência Contratual.

5.11.4 No Relatório de Situação Contratual (RSC) deverá constar o resumo das atividades que ocorreram no período avaliado, por exemplo:

- a) o cumprimento de prazos;
- b) o recebimento do material e/ou serviço contratado ou a sua impossibilidade de recebimento;
- c) as eventuais notificações emitidas e sanções aplicadas;
- d) as eventuais pendências e as providências tomadas referentes a Relatórios de meses anteriores;
- e) o resultado de eventuais diligências ou visitas técnicas realizadas;
- f) a insuficiências de crédito ou de numerário;

- g) a emissão de Notas de Empenhos ou de Ordens Bancárias; e
- h) a atualização ou resgate de garantias financeiras.

5.11.5 No Relatório de Situação Contratual (RSC) deverá constar, ainda, toda a documentação expedida ou recebida, ordenada cronologicamente, tais como:

- a) cauções ou apólices de seguro;
- b) notas fiscais e/ou faturas;
- c) ofícios, cartas e correspondências eletrônicas (e-mail) recebidas e expedidas;
- d) propostas comerciais;
- e) notificações;
- f) ordem de execução de serviço;
- g) cópias das páginas do livro de ocorrências dos fiscais relativas àquele período;
- h) avaliações e/ou medições diárias, semanais e mensais realizadas, contendo a ciência do preposto;
- i) certidões, carteira de trabalho e comprobatórios do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, no caso de contratos de terceirização;
- j) laudos de vistorias técnicas; e
- k) termos de recebimento provisório e definitivo.

5.11.6 Todos os documentos, citados anteriormente, que tenham sido elaborados pelo fiscal de contrato/Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento) ou pelo gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) ou recebido da contratada diretamente por ele, deverão ser encaminhados ao agente na função de Gerência Contratual da UG Apoiadora, via protocolo ou sistema eletrônico, para autuação no Processo Administrativo de Gestão (PAG).

## Seção II - Da Prestação de Contas Mensal

5.11.7 O [Anexo C](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Administração da Aeronáutica) determina que a participação na reunião mensal de Prestação de Contas, em posse da documentação do contrato relacionada ao mês em questão, é obrigatória ao fiscal de contrato/Comissão Fiscalizadora de Contrato (contrato de fornecimento de bens) e ao gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço), bem como aos fiscais técnico e administrativo, na parte que lhes couberem.

5.11.8 O intuito da reunião mensal de Prestação de Contas é esclarecer ao Ordenador de Despesas ou Dirigente Máximo da UG e aos Agentes da Administração o andamento

da fiscalização do contrato.

### Seção III - Da Reunião da Administração

5.11.9 Pelo RADA, a participação do fiscal/comissão de fiscalização (contrato de fornecimento de bens) ou do gestor de execução do contrato (contrato de prestação de serviço) na Reunião da Administração, caso seja convocada, também é obrigatória, conforme previsto no [Anexo C](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Administração da Aeronáutica)

## 5.12 DOS ASPECTOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS AOS CONTRATOS DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

### Seção I - Do Acompanhamento

5.12.1 Devido à responsabilidade subsidiária que a Administração Pública tem com o inadimplemento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas por parte do empregador, alguns acompanhamentos nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra são necessários para resguardar a Administração.

5.12.2 Dessa forma, com o intuito de se abster da responsabilização por ato culposos, o fiscal administrativo deverá:

- a) observar a data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT). Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos, devendo ser verificada pelo gestor de execução do contrato a necessidade de se proceder a repactuação do contrato, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada;
- b) certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados;
- c) certificar-se de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária); e
- d) realizar os acompanhamentos necessários no início do contrato, mensais, por amostragem e na rescisão contratual, conforme apresentados nas seções a seguir.

5.12.3 Caso seja identificado algum indício de irregularidade, o fiscal administrativo deverá tomar as seguintes providências:

- a) **no recolhimento das contribuições previdenciárias:** deverá oficiar à Receita Federal do Brasil (RFB); e
- b) **no recolhimento da contribuição para o FGTS:** deverá oficiar ao

Ministério do Trabalho.

5.12.4 Quando não for identificada má-fé ou a incapacidade da empresa de corrigir, o fiscal administrativo poderá conceder um prazo para que a contratada regularize as suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual.

*Subseção I – Do Acompanhamento no Início do Contrato*

5.12.5 O fiscal administrativo deverá exigir da contratada, regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no primeiro mês da prestação dos serviços, dentre outras, as seguintes comprovações:

- a) 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;
- b) 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;
- c) exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços; e
- d) declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.

5.12.6 Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os supracitados documentos deverão ser apresentados pela contratada.

5.12.7 Os supracitados documentos poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.

5.12.8 De posse dos documentos apresentados pela contratada, o fiscal administrativo deverá elaborar planilha-resumo do contrato, contendo as seguintes informações dos empregados terceirizados que prestam serviços na Unidade: nome completo, 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.

5.12.9 Caso haja previsão no instrumento convocatório de “conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação” para os contratos firmados após 1º de setembro de 2022, o fiscal administrativo, tomando como base a planilha-resumo do contrato, realizará o cadastro dos empregados terceirizados e da conta-depósito vinculada na ferramenta [contratos.gov.br](https://contratos.gov.br), conforme previsto na [orientação nº 01/suconv-1/2022, de 29 de julho de 2022](#) e nos seguintes documentos e ferramentas disponibilizados pelo ministério da gestão e inovação em serviços públicos: [caderno de logística - conta vinculada](#), [manual do contratos.gov.br](https://manual.doi.gov.br) e [capacite-se](#) no portal de compras do governo

federal.

5.12.10 O fiscal administrativo deverá constatar se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no Contrato.

5.12.11 O fiscal administrativo deverá verificar todas as anotações contidas na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), a fim de identificar se as informações nelas inseridas coincidem com as fornecidas pela empresa e pelo empregado, como, por exemplo: a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações).

5.12.12 O fiscal administrativo deve tomar conhecimento da Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT) em vigor, identificando, por exemplo, a existência de obrigações adicionais à contratada e o valor do salário-base. O valor pago aos empregados não poderá ser inferior ao previsto no Contrato, indicado na proposta da contratada, e na CCT.

5.12.13 O fiscal administrativo deverá verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados e fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

#### *Subseção II – Do Acompanhamento Mensal*

5.12.14 O fiscal administrativo deverá realizar mensalmente as seguintes ações:

- a) caso haja previsão no instrumento convocatório de “Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação” para os contratos firmados após 1º de setembro de 2022, providenciar o cadastro das provisões a serem realizadas na referida conta por meio da ferramenta Contratos.gov.br, conforme previsto na [Orientação nº 01/SUCONV-1/2022, de 29 de julho de 2022](#) e nos seguintes documentos e ferramentas disponibilizados pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos: [Caderno de Logística - Conta Vinculada](#), [manual do contratos.gov.br](#) e [capacite-se](#) no portal de compras do governo federal.
- b) consultar a situação da empresa junto ao SICAF antes do pagamento da Nota Fiscal ou fatura e, quando não for possível a verificação da sua regularidade, deverão exigir da contratada a apresentação das seguintes certidões:
  - 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 da contratada, se previsto no Termo de Contrato ou no edital;
  - b.3. Certidão de Regularidade do FGTS (CRF); e



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

- c) exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666/1993, antes do pagamento da Nota Fiscal ou fatura;
- d) consultar se, durante a liquidação da despesa, foram realizadas as seguintes retenções:
  - d.1. retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da Nota Fiscal ou fatura. A consulta poderá ser feita no SIAFI, por meio da transação “Consulta GPS” (>CONGPS);
  - d.2. retenção do imposto incidente sobre a prestação do serviço (ISS). A consulta poderá ser feita no SIAFI, por meio da transação “Consulta Arrecadação Financeira – DARF” (>CONDARF); e
  - d.3. retenção do valor a ser provisionado na “Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação”, quando for o caso. A consulta poderá ser feita no SIAFI, por meio da transação “Consulta Ordem Bancária - DARF” (>CONOB) ou por meio da conta contábil 21881.01.28 (DEPÓSITOS RETIDOS DE FORNECEDORES).

*Subseção III – Do Acompanhamento por Amostragem*

5.12.15 O fiscal administrativo deverá exigir da contratada que entregue, no prazo de 15 (quinze) dias, quaisquer dos seguintes documentos:

- a) extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado;
- b) cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador a Unidade;
- c) cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;
- d) 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; e
- e) comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.

5.12.16 Além dos documentos que deverão ser solicitados à contratada, a fiscalização administrativa deverá elaborar um cronograma para solicitar aos empregados, no mínimo uma vez ao ano, que:

- a) verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não

sendo recolhidas em seus nomes; e

b) entreguem os extratos da conta do FGTS dos empregados terceirizados.

5.12.17 Tal cronograma garantirá o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle na contratada.

5.12.18 O fiscal administrativo deverá conferir por amostragem, diariamente, se os empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

5.12.19 O fiscal administrativo deve conferir aleatoriamente todas as anotações contidas na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), ratificando que 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.

#### *Subseção IV – Do Acompanhamento na Rescisão Contratual*

5.12.20 O fiscal administrativo deverá exigir da contratada, regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato, cópia da seguinte documentação:

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

5.12.21 Os documentos elencados deverão ser analisados no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos documentos, prorrogáveis, justificadamente, por mais 30 (trinta) dias.

#### *Seção II - Do Recebimento*

5.12.22 O recebimento será realizado em duas etapas: recebimento provisório e recebimento definitivo, conforme item que trata “Do Recebimento do Objeto”.

5.12.23 No tocante ao recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico realizar os trâmites previstos na “Seção I – Do Recebimento Provisório” e 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 o Termo de Recebimento Provisório que será encaminhado ao gestor de execução do contrato.

5.12.24 O Termo de Recebimento Provisório elaborado pelo fiscal administrativo deverá estar acompanhado das seguintes documentações:

- a) SICAF;
- b) comprovante de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666/1993 e art. 116 da Lei nº 14.133/2021, quando for o caso; e
- c) comprovante das obrigações trabalhistas e previdenciárias apreciadas durante o período, conforme cronograma de fiscalização.

5.12.25 Após o recebimento provisório os fiscais técnico, administrativo e setorial (quando for o caso) deverão encaminhar os Termos de Recebimento Provisório para o gestor de execução do contrato, para que o mesmo realize o recebimento definitivo conforme previsto no item que trata “Do Recebimento Definitivo”.

### Seção III - Da Conta Vinculada

5.12.26 A Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação é um instrumento de gestão e gerenciamento de riscos para as contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, cujo principal objetivo é garantir a existência de saldo para pagamento dos encargos trabalhistas devidos aos funcionários contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços.

5.12.27 A Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação, quando prevista no instrumento convocatório, deverá ser aberta pela Administração em nome da empresa contratada, antes da assinatura do Termo de Contrato e, caso o contrato seja firmado a partir de 1º de setembro de 2022, o gerenciamento dos saldos existentes na conta deverá ser realizado pelo fiscal administrativo, por meio da ferramenta Contratos.gov.br.

5.12.28 A contratada deverá, na assinatura do Termo de Contrato, autorizar a Administração a fazer o desconto nas faturas e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos.

5.12.29 Conforme disposto no item 2 do Anexo XII da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, a Administração deverá destacar, do valor mensal do contrato, o montante correspondente ao somatório dos valores, depositando-o em Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação, aberta em nome do prestador de serviço, relativo às

seguintes provisões:

- a) 13º (décimo terceiro) salário;
- b) férias e 1/3 (um terço) constitucional de férias;
- c) multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa; e
- d) encargos sobre férias e 13º (décimo terceiro) salário.

5.12.30 A liberação da Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação dependerá de autorização da autoridade signatária do instrumento contratual e deverá seguir as condições previstas no Termo de Cooperação Técnica assinado entre a Unidade e a Instituição Financeira e será feita exclusivamente para o pagamento das obrigações previstas no item anterior.

5.12.31 A liberação dos valores provisionados na Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação somente ocorrerá nos seguintes casos:

- a) parcial e anualmente, pelo valor correspondente ao 13º (décimo terceiro) salário dos empregados vinculados ao contrato, quando devido;
- b) parcialmente, pelo valor correspondente às férias e a 1/3 (um terço) de férias previsto na Constituição, quando do gozo de férias pelos empregados vinculados ao contrato;
- c) parcialmente, pelo valor correspondente ao 13º (décimo terceiro) salário proporcional, às férias proporcionais e à indenização compensatória porventura devida sobre o FGTS, quando da dispensa de empregado vinculado ao contrato; e
- d) ao final da vigência do contrato, para o pagamento das verbas rescisórias proporcionais ao montante provisionado para este empregado, observando a data de início em que foi disponibilizado para o contrato com a Administração.

5.12.32 Caso a Administração perceba a necessidade de realizar algum pagamento conforme as situações elencadas acima e não conseguir, ela deverá depositar os valores retidos cautelarmente junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento de salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS.

5.12.33 Caso a empresa contratada solicite a autorização da Administração para utilizar os valores da Conta Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação para o pagamento dos encargos trabalhistas ou de eventuais indenizações trabalhistas aos empregados, decorrentes de situações ocorridas durante a vigência do contrato, ela deverá apresentar à Administração os documentos comprobatórios da ocorrência das obrigações trabalhistas e seus respectivos prazos de vencimento.

5.12.34 Após a confirmação da ocorrência da situação que ensejou o pagamento dos encargos trabalhistas ou de eventual indenização trabalhista e a conferência dos

cálculos, a Administração expedirá a autorização para a movimentação dos recursos creditados em Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação e a encaminhará à Instituição Financeira no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da apresentação dos documentos comprobatórios pela empresa.

5.12.35 A empresa deverá apresentar à Administração, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contados da movimentação, o comprovante das transferências bancárias realizadas para a quitação das obrigações trabalhistas.

5.12.36 A Administração poderá, considerando o caso em concreto, autorizar a movimentação dos recursos da Conta-Depósito Vinculada - bloqueada, antes da ocorrência da situação que ensejou o pagamento dos encargos trabalhistas ou de eventual indenização trabalhista, mediante a solicitação da contratada. Tal medida deve considerar, dentre os balizadores para a decisão administrativa, a necessidade da empresa de aporte antecipado dos recursos depositados para a efetiva quitação das obrigações trabalhistas. Devendo apresentar à Administração, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contados da movimentação, o comprovante da quitação das obrigações trabalhistas.

5.12.37 O saldo existente na Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação apenas será liberado com a execução completa do contrato, após a comprovação, por parte da empresa, da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado.

5.12.38 Todas as liberações realizadas na Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação, referente a contrato firmado a partir de 1º de setembro de 2022, deverão ser lançadas, obrigatoriamente, pelo fiscal administrativo na ferramenta Contratos.gov.br.

5.12.39 Orientações pormenorizadas sobre o assunto poderão ser encontradas na [Orientação nº 01/SUCONV-1/2022](#), de 29 de julho de 2022 e nos seguintes documentos e ferramentas disponibilizados pelo Gestão e Inovação em Serviços Públicos: [Caderno de Logística - Conta Vinculada](#), [manual do contratos.gov.br](#) e [capacite-se](#) no portal de compras do governo federal.

## **6. DOS CONTRATOS DE RECEITA E DA SUA FISCALIZAÇÃO**

### **6.1 DOS ASPECTOS GERAIS**

6.1.1 Os contratos de receita possuem características próprias, por se tratarem de contratações em que a Administração (cedente) fiscaliza o recebimento de valores por parte do cessionário, verificando se esses pagamentos foram realizados no prazo e na forma estabelecidos, além de acompanhar, de forma contínua, se a área cedida está sendo utilizada conforme previsto no instrumento contratual.

6.1.2 As legislações e normativos que tratam do tema são: [Lei nº 9.636/1998](#), [Decreto nº 3.725/2001](#), [ICA 87-7/2023](#), [Portaria Normativa MD nº 4.411/2021](#) e [Portarias nº 289/GC4/2022](#) e [127/GC3/2021](#).

6.1.3 Os militares/civis designados como fiscais de contratos de receita deverão seguir as instruções contidas neste Manual, naquilo que couber, em especial o conteúdo do item que trata dos “Aspectos gerais relacionados à fiscalização dos contratos administrativos”.

6.1.4 Mensalmente, no momento da prestação de contas, e quando da celebração de aditamentos ou apostilamentos ao contrato, o Fiscal verificará a situação fiscal, trabalhista e previdenciária da empresa através de consulta no SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores e/ou Certidões Negativas de Débitos.

6.1.5 A não conformidade da empresa com os requisitos estabelecidos no edital da licitação, poderá ensejar a abertura de processo de apuração de irregularidades (PAAI) e, até mesmo, a rescisão contratual.

### **6.2 DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS**

#### Seção I - Do Termo Aditivo

6.2.1 Os termos aditivos, em regra, têm como objetivo prorrogar a vigência contratual, formalizar acréscimos ou supressões de valor e, eventualmente, realizar outras alterações compatíveis com o contrato original.

6.2.2 Para prorrogação do contrato, o fiscal deverá receber do cessionário a comunicação formal sobre o seu interesse, antes do término da vigência. Caso não receba manifestação formal por parte do cessionário, deverá questionar formalmente se existe o interesse na prorrogação contratual encaminhando, posteriormente ao Gestor de Contratos da UG Apoiadora para providências quanto à formalização do ajuste.

6.2.3 É necessário que todos os termos aditivos afetos às contratações de receita sejam lançados na ferramenta Contratos.gov.br. Por isso, quando houver aditivação contratual, é importante que o fiscal se certifique junto ao setor de contratos da UG ou

equivalente, se o referido lançamento foi realizado, como forma de mitigar os riscos daquela contratação.

6.2.4 Vale ressaltar que os procedimentos afetos à inclusão das referidas informações na ferramenta Contratos.gov.br estão relacionados no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER).

## **6.3 DO REAJUSTE**

### **Seção I - Do Termo de Apostilamento**

6.3.1 Os reajustes contratuais serão formalizados por meio de apostilamento, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, situação em que deverão ser formalizadas por Termo Aditivo.

6.3.2 O fiscal deverá providenciar o cálculo do reajuste contratual da cessão, nas condições estipuladas no edital da licitação e no contrato, encaminhando posteriormente ao Gestor de Contratos da UG Apoiadora para providências quanto à formalização do ajuste.

6.3.3 Em relação ao reajustamento das taxas de serviços públicos, o fiscal deverá solicitar visita técnica, com antecedência mínima de 30 dias, ao DTINFRA local ou setor equivalente. Os valores serão estabelecidos conforme Parecer Técnico emitido pelo engenheiro responsável.

6.3.4 É necessário que todos os termos de apostilamento afetos às contratações de receita sejam lançados na ferramenta Contratos.gov.br. Por isso, quando houver apostilamento contratual, é importante que o fiscal se certifique junto ao Gestor de Contratos ou equivalente da UG Apoiadora, se o referido lançamento foi realizado, como forma de mitigar os riscos daquela contratação.

6.3.5 Vale ressaltar que os procedimentos afetos à inclusão das referidas informações na ferramenta Contratos.gov.br estão relacionados no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER).

## **6.4 DO RECOLHIMENTO DOS VALORES**

### **Seção I - Do Pagamento da Cessão**

6.4.1 O fiscal do contrato de receita deverá emitir as guias de recolhimento da União (GRU) para o pagamento da cessão por parte do cessionário, atentando para que os recolhimentos afetos à cessão e às possíveis multas por atraso, sejam recolhidos nos códigos de recolhimento corretos, conforme previstos [Anexo G](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial – módulo 3)



6.4.2 Os valores pagos mensalmente/periodicamente pela cessionária serão conferidos por meio do envio do comprovante ao fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato, o qual será anexado ao processo para envio ao Agente de Controle Interno, por meio do Relatório de Situação Contratual (RSC), além da conferência, por meio de acesso ao SIAFI.

6.4.3 A conferência dos valores pagos poderá ser realizada com o apoio técnico do Gestor de Finanças da UG Apoiadora. Caso haja alguma inconstância, o fiscal deverá solicitar a correção formalmente ao cessionário, emitindo nova GRU, se for o caso.

6.4.4 No caso de atraso no pagamento pelo cessionário, o fiscal deverá efetuar o cálculo dos dias de atraso, de acordo com os valores previstos no contrato e demais orientações constantes no contrato.

6.4.5 Caso a cessionária não efetue o pagamento da cessão, fiscal de contrato/membro da Comissão Fiscalizadora de Contrato deverá verificar no edital e termo de contrato os procedimentos previstos para sanção administrativa da cessionária ou, até mesmo, início do processo de rescisão contratual.

6.4.6 Todo o processo de aplicação de sanção dos contratos de receita deverá ser realizado por meio de PAAI (Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade), obedecendo aos trâmites previstos no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER).

## Seção II - Do Pagamento das Taxas de Serviço Público

6.4.7 O fiscal deverá verificar se os recolhimentos relativos aos pagamentos das taxas de serviço público, como água, energia elétrica ou gás encanado estão sendo realizados. No caso de medidores conjuntos e comprovação de impossibilidade de instalação de medidor individualizado na área da cessão, o fiscal deverá acompanhar se o pagamento baseado em consumo estimativo, previsto no edital da licitação, está sendo realizado.

## 6.5 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS MENSAL

### Seção I - Do Relatório de Situação Contratual

6.5.1 Após conferência dos pagamentos de todas as taxas, por meio de acesso ao SIAFI, em “Consulta de Registro de Arrecadação” (>CONRA), o Relatório da Situação Contratual e documentos anexos deverão ser entregues, mensalmente, pelo fiscal do contrato ao Agente de Controle Interno.

## Seção II - Da Comprovação do Recolhimento pela Contratada

6.5.2 O fiscal é responsável pelo recebimento do comprovante dos pagamentos efetuados pela contratada. Deverá ser conferido o valor e anexado o comprovante de pagamento ao PAG, por meio de encaminhamento ao Agente de Controle Interno da UG Apoiadora, através do RSC mensal.

## Seção III - Da Comprovação da Apropriação no SIAFI

6.5.3 A Conformidade de Registros de Gestão, a ser realizada pelo fiscal, tem por finalidade verificar se os registros no SIAFI dos atos e fatos de execução orçamentária e financeira efetuados pela UG Apoiadora, mediante a inclusão de documento no referido sistema, estão sendo realizados, em observância às normas vigentes.

6.5.4 No caso dos contratos de receita, o fiscal deverá verificar se as apropriações nas respectivas contas de contrato foram realizadas pelo Gestor de Contratos da UG Apoiadora, conforme previsto no [Anexo I](#) do RADA-e (Manual Eletrônico de Contratações Públicas do COMAER), visando mitigar os riscos da ausência dos referidos lançamentos e consequente impossibilidade de controle por parte dos órgãos externos e internos ao COMAER.

## 6.6 DAS LICENÇAS, ALVARÁS, SEGUROS E OUTROS ASPECTOS

6.6.1. O fiscal de contrato deverá atentar para os seguintes aspectos, verificando se os mesmos estão previstos no instrumento contratual:

- a) despesas pertinentes ao consumo/rateio de água, energia, limpeza, conservação e vigilância - dentre outros. É imperiosa a prévia desvinculação da medição das referidas despesas, a fim de possibilitar a aferição autônoma dos gastos. No entanto, por ato administrativo fundamentado e em situações de justificada inviabilidade da imediata individualização, observado o disposto no Acórdão 187/2008-TCU-Plenário a respeito do reembolso das despesas, deverá ser realizado estudo técnico específico a respeito de gastos decorrentes da utilização do bem;
- b) definição dos critérios de prestação dos serviços, de fiscalização e de aferição da satisfação dos consumidores diretos, se for o caso;
- c) estipulação dos produtos e serviços mínimos que serão fornecidos e prestados durante o contrato;
- d) verificação do cumprimento, por parte da contratada, das disposições normativas, no que couber, da Lei do Inquilinato ([Lei nº 8.245/91](#));

- e) verificação do cumprimento pela contratada das disposições normativas, no que couber, do [Decreto nº 10.936/2022](#), que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, na esteira do que impõe a Constituição da República;
- f) verificação da existência de seguro contra incêndio;
- g) cumprimento das possíveis exigências de alvarás de funcionamento e ou licenças diversas;
- h) resguardo da responsabilidade civil perante a Administração; e
- i) controle de trânsito no interior da UG, do pessoal sob a responsabilidade civil da cessionária.

## **7. DISPOSIÇÕES FINAIS**

7.1 Este Manual estará em constante aprimoramento para melhor atender as demandas dos fiscais de contrato/membros das Comissões Fiscalizadoras de Contrato do COMAER.

7.2 As críticas e sugestões para melhoria do presente manual poderão ser encaminhadas para o e-mail: [suconv1diref@gmail.com](mailto:suconv1diref@gmail.com) ou por meio do SAU (Sistema de Atendimento ao Usuário).

7.3 Os casos omissos serão levados à apreciação do Subdiretor de Contratos e Convênios da DIREF.