



CADERNOS TÉCNICOS CCGOV

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais

GESTÃO DE CONTRATO

**GOVERNO DO
ESTADO DO
AMAZONAS**

**GOVERNO DO
ESTADO DO
AMAZONAS**

GOVERNADOR DO AMAZONAS

José Melo de Oliveira

SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA

Afonso Lobo Moraes

COORDENADOR DE COMPRAS E CONTRATOS GOVERNAMENTAIS

Alessandro Moreira Silva

DEPARTAMENTO DE NORMAS, PADRÕES E CONTROLE DE SERVIÇOS

Fábio Barbosa Pereira

GERÊNCIA DE NORMALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Márcia Amorim de Souza Cruz

GERÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Claudete Ramos Vilela

DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE MATERIAIS E DO REGISTRO DE PREÇOS

Elizabeth Alves Chaves

GERÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO DE MATERIAIS

Andréa de Fátima Silveira Cavalcanti

GERÊNCIA DO BANCO DE PREÇOS

Bruno da Silva de Santana

GERÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Karla Roberta Macedo de Lima

GERÊNCIA DE RECEBIMENTO E ESTOQUES DE MATERIAIS

Sander José Couto da Silva

Secretaria de Estado da Fazenda

Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais

GESTÃO DE CONTRATO

**GOVERNO DO
ESTADO DO
AMAZONAS**

Copyright © Secretaria de Estado da Fazenda, 2015.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Jeordane Oliveira de Andrade

COLABORADORES

Alessandra Maria da Costa Ferreira, Michel Ferreira do Vale, Jéssica Cordeiro Sampaio, Jair Mendonça Pereira.

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

André Martins

ILUSTRAÇÃO

Thiago Sá

Axxxxm Cruz, Amorim de Souza

Coletânea: gestão de contrato. Org. Márcia Amorim de Souza Cruz. Manaus: Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado da Fazenda – Sefaz, 2015.

122p.

ISSN XXX-XX-XXXX-XX-X

1. Caderno – Gestão – Pública. 2. Sefaz – Amazonas. 3. I. Cruz, Amorim de Souza (org.). II. Título.

CDU 371.206
CDD 37.07(035)

2015

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

Av André Araújo, n.º 150 – Aleixo
CEP: 69060-000. Manaus, AM
Tel.: [92] 2121-1600
<http://www.sefaz.am.gov.br/>

COORDENADORIA DE COMPRAS E CONTRATOS GOVERNAMENTAIS

Av. André Araújo, n.º 150 – Edifício Ozias Monteiro – 1.º andar – Aleixo
CEP: 69060-000. Manaus, AM
Tel.: [92] 2121-1612
e-mail: ccgov@sefaz.am.gov.br

APRESENTAÇÃO

A Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais – CCGov, que integra a estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda do Amazonas – SEFAZ/AM, conforme Lei Delegada nº 73, de 18/05/2007, tem, dentre suas atribuições, a expedição de atos normativos e o estabelecimento de procedimentos padrões para as atividades relacionadas à contratação de serviços pelos diversos órgãos do Poder Executivo Estadual.

Considerando suas atribuições e a necessidade de melhorias dos procedimentos relativos às contratações, bem como a padronização, especialmente na área de serviços, visando estabelecer condições para a avaliação dos serviços prestados, e conseqüentemente melhoria na qualidade do gasto público, a CCGov, por meio do Departamento de Normas, Padrões e Controle de Serviços – DServ elaborou o presente Manual Operacional sobre a Gestão dos Contratos Administrativos.

O presente manual foi elaborado com base na legislação vigente, posicionamento jurisprudencial, em especial dos Tribunais de Contas, e doutrina majoritária.

O objetivo principal deste trabalho é disponibilizar aos servidores que atuam na gestão dos contratos públicos, um resumo dos principais conceitos discutidos na área, bem como demonstrar a participação da CCGov neste processo, e a orientação que se pretende dar ao acompanhamento da execução de contratos celebrados no âm-

bito do Poder Executivo do Estado do Amazonas, sem, contudo, esgotar o assunto, que é dinâmico e passível de revisão, conforme os avanços da legislação, e mudanças frequentes das correntes jurisprudenciais e doutrinárias.

Dessa forma, esperamos contribuir para que estes servidores estejam cientes de suas atribuições, responsabilidades e direitos, e que possam desempenhar com eficiência suas atividades, de modo a garantir a boa aplicação dos recursos públicos e contribuir com os órgãos de controle interno e externo, com vistas à constante melhoria da gestão pública.

SIGLAS E ABREVIATURAS

SEFAZ/AM - Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas

CCGov - Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais

DSERV - Departamento de Normas, Padrões e Controle de Serviços

GNOC - Gerência de Normalização de Contratos

CGL - Comissão Geral de Licitação

SGC - Sistema de Gestão de Contratos

AFI - Sistema de Administração Financeira

E-COMPRAS - Sistema de Compras

TCU - Tribunal de Contas da União

TCE - Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

ND - Natureza de Despesa

NE - Nota de Empenho



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **12**

UNIDADE I – VISÃO GERAL **14**

CONCEITOS BÁSICOS **15**

Contratação pública – afinal por que licitar?	15
Obras/Serviços de Engenharia	16
Compras e outros serviços	16
Sistema de Registro de Preços	17
Exceções à regra da licitação: dispensa e inexigibilidade de licitação	18
Uma breve nota sobre fracionamento de despesa	20

ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA **22**

Projeto básico, projeto executivo ou termo de referência	22
Estimativa de preços e planilha de custos e formação de preços	27
Diferença entre locação de mão de obra e contratação de serviços	30

CONTRATO ADMINISTRATIVO **32**

Conceito	32
Elementos e tipos de contratos	35
Tipos de contratos da Administração Pública	37
Contratos de Prestação de Serviços – Serviços contínuos e serviços com prazo determinado	39
Duração dos contratos	41

Prorrogação dos contratos	43
Alteração contratual	45
Revisão de preços, reajuste e repactuação	47
Instrumentos para alteração contratual	53
Gerenciamento da execução do contrato	54
Gestão e fiscalização de contrato	55
Fiscalização	57
Fiscal do contrato	57
Designação	58
Atribuições	59
Os limites da atuação	61
A importância do acompanhamento e fiscalização dos contratos	63
A metodologia de fiscalização	64
Medições	69
Atesto	70
De que forma o atesto deve ser efetuado	71
Garantia da qualidade da execução dos serviços	72
Detecção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado: conduta	73
Cumprimentos das obrigações trabalhistas e sociais	73
Encerramento do contrato	74
Os sinalizadores do Tribunal de Contas da União (e Tribunais de Contas Estaduais).	75
Falhas mais comuns no acompanhamento dos contratos	80
Implicações legais	81
Penalidades	82
Rescisão	85
Hipóteses de rescisão	85

PROCESSO DE PAGAMENTO 89

Conceito de despesa Pública	89
Fases	89
Programação	90
Licitação	90
Empenho	90
Liquidação	91
Pagamento	91

Documentos para a comprovação da despesa	93
UNIDADE II – LEGISLAÇÃO APLICADA	94
LEGISLAÇÃO	95
UNIDADE III – ATIVIDADES DA GERÊNCIA DE NORMALIZAÇÃO DE CONTRATOS	96
Fluxogramas dos processos	98
Atendimento aos órgãos	98
Análise de contratos/validação	98
Análise da natureza do empenho/justificativa	100
Orientações e normas	101
UNIDADE IV – REFERÊNCIAS	110
FAQ / PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES	111
REFERÊNCIAS	118

INTRODUÇÃO

O Estado do Amazonas vem envidando esforços para melhorar a gestão dos serviços contratados pelos órgãos estaduais, buscando estabelecer parâmetros para uma contratação mais eficiente, com melhor aplicação dos recursos públicos, o que, conseqüentemente, será refletido no atendimento aos interesses da sociedade de uma forma geral.

Evidentemente, as contratações destes serviços dependem de um processo formal, que deve ser precedido de planejamento, programação e da definição de objetos, materializadas em Projetos Básicos ou Termos de Referência, que irão integrar os Editais de Licitações. Somente após esses procedimentos serão firmados os contratos administrativos que irão reger a relação que se estabelece entre **CONTRATANTE** e **CONTRATADO**.

Contratante

É o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual.

Contratado

A pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública.

O Estado do Amazonas possui determinadas peculiaridades, como a centralização do procedimento licitatório, de forma que cada órgão deverá definir suas necessidades, efetuar o planejamento e a programação de suas ações, e após essas definições, elaborar Projetos Básicos ou Termos de Referência que serão encaminhadas à Comissão Geral de Licitação – CGL para os demais procedimentos.

Após a melhor proposta ser escolhida pela CGL, começa então a relação contratual entre as partes, que terão seus direitos e obrigações estabelecidos no instrumento formalizador da avença – o contrato. Surge agora a neces-

cidade de gerir a prestação dos serviços, buscando que o contrato seja executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas legais vigentes.

A Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos, estabelece as obrigações de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, e para isso, permite a autoridade competente de cada órgão designar responsáveis por essa atividade, de acordo com o seu quadro de servidores. Neste Manual serão descritas as principais atribuições do gestor e do fiscal do contrato que devem ser realizadas de forma a facilitar o controle da execução contratual.

É importante frisar que na gestão dos contratos deverá prevalecer sempre o interesse público, na conformidade com os princípios básicos da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento contratual.



UNIDADE I

VISÃO GERAL

CONCEITOS BÁSICOS

CONTRATAÇÃO PÚBLICA – AFINAL POR QUE LICITAR?

A regra estabelecida para que a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** possa realizar obras, contratar serviços, efetuar compras, alienar bens móveis ou imóveis, efetuar concessões ou permissões de serviços públicos a terceiros ou locar bens móveis ou imóveis, é a realização de procedimento licitatório, obrigatoriamente.

A obrigação de licitar é determinada por força do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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.

Para regulamentar a previsão constitucional foi editada a Lei nº 8.666, em 21 de junho de 1993, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Públi-

Administração Pública

A Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo, inclusive, as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do Poder Público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Licitação

Conjunto de procedimentos prévios à contratação, realizados com observância da isonomia e do rigor formal, visando selecionar, em procedimento público, a proposta mais vantajosa para a Administração.

ca. Além das regras estabelecidas na Lei, é obrigatória a observação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Serviço de engenharia

O serviço para o qual, por definição do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), seja exigida a participação de profissional de pelo menos uma dessas áreas de conhecimento. A Resolução nº 218 do CONFEA relaciona as atividades dos profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

O procedimento licitatório compreende uma sequência de atos administrativos formais, em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas no edital ou convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A Lei estabeleceu critérios para essa convocação e denominou de modalidades de licitação, que são regras definidas com base nas características do objeto a ser contratado e no valor estimado para a contratação, apresentadas da seguinte forma:

Para Obras/Serviços de Engenharia

Valor	Modalidade	Previsão Legal
Até R\$ 150.000,00	Convite	Art. 23 Inciso I Alínea a
Até R\$ 1.500.000,00	Tomada de Preços	Art. 23 Inciso I Alínea b
Acima de R\$ 1.500.000,00	Concorrência	Art. 23 Inciso I Alínea c

Para Compras e outros serviços

Valor	Modalidade	Previsão Legal
Até R\$ 80.000,00	Convite	Art. 23 Inciso II Alínea a
Até R\$ 650.000,00	Tomada de Preços	Art. 23 Inciso II Alínea b
Acima de R\$ 650.000,00	Concorrência	Art. 23 Inciso II Alínea c

*Referência tabela de limites para licitação estabelecido na Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

A Medida Provisória (MP) nº 2.026/2000, regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000 instituiu uma nova modalidade de licitação denominada Pregão. Essa MP foi posteriormente convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. O

PREGÃO pode ser utilizado para qualquer valor de contratação e destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidades possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, parágrafo único da Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002).

A nova modalidade de licitação permitiu ainda, a utilização dos meios de comunicação eletrônicos para a realização da sessão que até então era presencial – o pregão eletrônico – procedimento licitatório que utiliza os meios de comunicação à distância. Porém, inúmeros atos e formalidades serão praticados segundo as regras comuns, aplicáveis a toda e qualquer licitação. A peculiaridade do pregão eletrônico reside na ausência física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes num mesmo local determinado.

Pregão

Modalidade de licitação realizada em ato público, presencial ou por meio da internet, em que é permitido aos licitantes alterar o preço da proposta por meio de lances sucessivos.

Sistema de Registro de Preços

O preço vencedor da licitação realizada será registrado em uma ata com validade de 12 meses, para futuras aquisições de bens ou serviços.

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços - SRP foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. No âmbito do Estado do Amazonas, o SRP é regulado pelo Decreto Estadual nº 34.162, vigente desde 11 de novembro de 2013.

O SRP foi desenvolvido no intuito de simplificar o processo de contratação, de forma que o rito do procedimento licitatório seja executado apenas uma vez, mas possam dele decorrer inúmeras contratações. O registro formal de preços será precedido de licitação que será realizada na modalidade concorrência ou pregão. Essa licitação irá resultar em uma Ata, onde serão registrados os preços e o

Objeto do contrato

O fornecimento, a obra ou a prestação do serviço, suficientemente caracterizado no contrato; o que é pretendido pelo órgão.

Administração

Órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente

Serviço

Toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Contratação Direta

Procedimento de contratação, autorizado pela Lei, que dispensa o rito da licitação pública, podendo ser de duas espécies: Dispensa e Inexigibilidade de licitação.

vencedor da licitação, e esta proposta registrada terá validade de um ano.

Nem todos os **OBJETOS** poderão ser contratados por meio deste sistema, somente aqueles que sejam de consumo e uso frequente, e que atendam a diversos órgãos. As contratações realizadas por meio do SRP não obrigam a **ADMINISTRAÇÃO** a adquirir toda a quantidade estimada de uma só vez, mas podem ser realizadas na medida da necessidade do Poder Público.

O referido Decreto Estadual estabelece as hipóteses de uso preferencial do SRP:

Art. 3º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- I – quando pelas características do bem ou **SERVIÇO**, houver necessidade de contratações frequentes;
- II – quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III – quando for mais conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV – quando pela natureza do objeto não for possível definir exatamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (grifamos)

EXCEÇÕES À REGRA DA LICITAÇÃO: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Lei nº 8.666/93 prevê nos artigos 17, 24 e 25 os casos de **CONTRATAÇÃO DIRETA**, em que está dispensada a realização do procedimento licitatório ou que este seja inexigível pela impossibilidade de realização do mesmo. Os artigos

17 e 24 apresentam as hipóteses de Dispensa de licitação (dispensada e dispensável) e o artigo 25, as hipóteses de Inexigibilidade de licitação.

Genericamente, a dispensa de licitação abrange hipóteses em que, embora haja viabilidade de competição, a realização de um certame, com observância de todas as formalidades e ritos procedimentais, não seria conveniente ao alcance do interesse público. Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação, diz-se ser a mesma dispensável. Em outros casos a própria lei, diretamente, dispensa a realização da licitação, não cabendo à Administração, discricionariamente, decidir ou não sobre a realização da licitação. As hipóteses de licitação dispensável estão enumeradas **TAXATIVAMENTE** no art. 24 da Lei nº 8.666/1993. As hipóteses de licitação dispensada estão enumeradas no art. 17 da Lei nº 8.666/1993, também de forma taxativa e fechada. Tais situações referem-se à **ALIENAÇÃO** de bens, imóveis e móveis, pela Administração¹.

A inexigibilidade de licitação se verifica sempre que houver impossibilidade *jurídica de competição*. O art. 25 da Lei nº 8.666/1993 reúne situações descritas genericamente como de inviabilidade de competição de forma **EXEMPLIFICATIVA**:

- para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que *só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo*, vedada a preferência de marca;
- para a contratação de **SERVIÇOS TÉCNICOS, DE NATUREZA SINGULAR**, com profissionais ou empresas

Taxativamente

Diz-se que a relação de incisos do art. 24 é taxativa, pois não admite ampliação. Não podem ser criadas outras hipóteses, além daquelas listadas.

Alienação

Toda transferência de domínio de bens a terceiros.

Exemplificativa

A relação apresentada no art. 25 é exemplificativa, pois admite a ocorrência de novas hipóteses desde que devidamente justificadas.

Serviços técnicos, de natureza singular

Serviços singulares são os que não possibilitam a definição de critérios objetivos para a seleção da melhor proposta.

1 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – Perguntas e respostas. Controladoria Geral da União, Brasília, 2011. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 2 set. 2014.

de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

- para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário *exclusivo*, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública².

É importante salientar que estes atos administrativos devem ser formais e seguir determinados procedimentos estabelecidos na Lei, como a exigência da fundamentação pormenorizada para todos os casos de inexigibilidade e para a maioria dos casos de dispensa. Além da necessidade de **RATIFICAÇÃO DA AUTORIDADE SUPERIOR** e da publicação do ato na Imprensa Oficial.

Ratificação da Autoridade Superior

A autoridade competente deverá confirmar as informações do processo através de um despacho de ratificação, conforme art. 26, da Lei 8.666/93.

Lei no 8.666/1993

Para saber mais

Princípio da anualidade

As previsões de receitas e despesa devem referir-se, sempre a um período limitado de tempo. Ao período de vigência do orçamento denomina-se exercício financeiro. No nosso país, de acordo com o art. 34 da Lei nr. 4.320, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 1º de Janeiro a 31 de Dezembro.

UMA BREVE NOTA SOBRE FRACIONAMENTO DE DESPESA

Segundo o Manual do Tribunal de Contas da União - TCU, fracionamento, em breves lições é caracterizado pelo seguinte: “...quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior a recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar uma contratação direta”. **A LEI NO 8.666/1993** veda no art. 23, §5º, o fracionamento de despesa³.

O TCU afirma também que: “...Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício deve observar o **PRINCÍPIO DA ANUALIDADE** do orçamento. Logo,

² idem

³ LICITAÇÕES e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, 2010

não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento⁴.

A Lei nº 8.666/1993, nos incisos I e II do art 24, também veda tal procedimento. A estimativa do valor que se pretende contratar, para efeito de enquadramento na modalidade licitatória adequada, sempre deverá ser feita observando-se a integralidade do objeto a ser contratado. O uso indevido da autorização prevista no artigo 24 poderá resultar em fracionamento de despesa, prática proibida na legislação vigente, pois caracteriza a fuga da licitação.

PROCEDIMENTOS PARA SELEÇÃO DO FORNECEDOR

- 1. licitação, que é a regra nas contratações públicas, quando então deve-se definir se o serviço é classificado como comum ou não, e as justificativas para o tipo e a modalidade de licitação adotados;
- 2. contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, neste caso lembrando que fazem-se necessárias, além das justificativas sobre o enquadramento nos casos previstos nos art. 24 e 25, da Lei nº 8.666/1993, as justificativas do art. 26 da mesma lei;
- 3. adesão a registro de preço, lembrando a necessidade das justificativas do art. 8º, do Decreto nº 3.931/2001, de que há vantagem nesta opção.

Braga, Carlos Renato Araujo. e Hernandes , Carlos Alberto Mamede. Conteúdo mínimo de um termo de referência para contratação de serviços de TI. REVISTA DO TCU 117 - jan/ abr 2010.

4 LICITAÇÕES e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, 2010

ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

PROJETO BÁSICO, PROJETO EXECUTIVO OU TERMO DE REFERÊNCIA

Obra

Toda construção reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por **EXECUÇÃO DIRETA** ou **INDIRETA**.

Execução direta

A que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios.

Execução indireta

A que o órgão ou entidade contrata com terceiros, sob qualquer dos seguintes regimes:

O art. 6.º da Lei nº 8.666/93 apresenta as seguintes definições:

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a **OBRA** ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- A) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

- B)** soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- C)** identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- D)** informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- E)** subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- F)** orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Na definição legal, são apresentados os elementos e os requisitos necessários para que o Projeto Básico cumpra seu objetivo. Esta elaboração detalhada não deve ser vista como mais um obstáculo burocrático, mas como uma ferramenta útil que deverá garantir a satisfação do interesse pretendido com a contratação.

O TCU⁵ estabelece a obrigatoriedade da elaboração de projeto básico, não só para as licitações, mas para qualquer forma de aquisição: “É obrigatório também, no que couber, nas contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Deve possibilitar principalmente avaliação do custo da obra, definição dos métodos e prazo de execução”.

O egrégio Tribunal lembra ainda, que o instrumento bem elaborado permite ao licitante obter informações e elementos necessários à boa elaboração da proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração a que está subordinado.

Ressaltamos também, que o Projeto Básico não é utilizado apenas para obras de engenharia, mas para a contratação de qualquer objeto. Entretanto, para as obras de engenharia, há ainda a necessidade de Projeto Executivo, conforme consta no dispositivo legal.

A norma NBR 13531/95 da ABNT (Elaboração de projetos de edificações) apresenta a seguinte definição para o projeto de execução ou executivo: “Etapa destinada à concepção e à representação final das informações técnicas da edificação e de seus elementos, instalações e componentes, completas, definitivas, necessárias e suficientes à licitação (contratação) e à execução dos serviços de obra correspondentes”.

O Projeto Executivo poderá ser desenvolvido concomitante com a execução das obras, não há obrigatoriedade de preparo prévio. Nesse caso, a contratação deverá prever

5 Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

a elaboração do mesmo por parte da contratada ou por preço previamente fixado pela Administração.

Já a figura do Termo de Referência surgiu com o Decreto nº 3.555/00 que regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão. A sua descrição é apresentada nos incisos I e II do art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I – definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Resumidamente, podemos dizer que o Termo de Referência tem função similar à do Projeto Básico, porém possui uma forma mais simples, em razão da natureza dos bens a serem adquiridos por meio do pregão.

PLANEJAMENTO PRELIMINAR DA CONTRATAÇÃO
(EXEMPLO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TI)

- A)** justificativas da necessidade da solução de TI (evidenciando o problema de negócio que deve ser resolvido);
- B)** relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
- C)** demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e eficiência;
- D)** indicação precisa de com quais elementos (e.g. objetivos, iniciativas e ações) dos planejamentos estratégicos do órgão ou entidade e dos planejamentos de tecnologia da informação a contratação está alinhada;
- E)** requisitos da contratação, limitando-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido, incluindo os requisitos mínimos de qualidade necessários para o atendimento da necessidade do serviço, visando à contratação da proposta mais vantajosa, competitividade e economicidade;
- F)** levantamento das diferentes soluções de TI existentes no mercado que podem atender à necessidade do serviço e alcançar os resultados esperados com a contratação, com os respectivos preços estimados, feito com base nos requisitos definidos;
- G)** justificativas da escolha do tipo de solução a contratar, levando-se em conta aspectos de eficiência, economicidade e padronização, bem como práticas de mercado;
- H)** descrição da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, inclusive nos casos de serem contratados em processos de contratação distintos;
- I)** justificativas para o parcelamento ou não do objeto, levando-se em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala;

- J) no caso do parcelamento do objeto, justificativas da escolha dentre as formas admitidas (a utilização de licitações distintas, a adjudicação por itens, a permissão de subcontratação de partes específicas do objeto e a permissão para formação de consórcios).

Braga, Carlos Renato Araujo. e Hernandes , Carlos Alberto Mamede. Conteúdo mínimo de um termo de referência para contratação de serviços de TI. REVISTA DO TCU 117 - jan/ abr 2010.

ESTIMATIVA DE PREÇOS E PLANILHA DE **CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS**

Para o TCU⁶, as contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do respectivo valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e ao ato convocatório divulgado. Deve a estimativa ser elaborada com base nos preços correntes colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, os registrados em atas de registro de preços e os valores pelos quais outros órgãos adquiriram o mesmo objeto.

Planilha de custos e formação de preços

Documento que detalha os componentes dos custos incidentes na formação do preço dos serviços.

Conforme as palavras de Jorge Tinoco: “A atividade de estimar custos é bastante antiga e sua importância inquestionável, na medida em que o custo de um empreendimento é fator limitante para sua concepção e implementação. As estimativas de quantitativos e custos são feitas a partir das características dos serviços, do perfil da

6 Licitações e contratos, TCU, 2010.

mão de obra, das tecnologias e materiais disponíveis. Elas se apoiam em bases certas e determinadas como: custo de mão de obra e equipamentos, e em bases incertas, como tipos e quantidades de materiais e índices e coeficientes de produtividade, erros, etc⁷”.

Insumos
são os materiais e equipamentos efetivamente utilizados na prestação dos serviços.

Para determinados tipos de contratação faz-se necessária a elaboração de planilhas que apresentem, detalhadamente, a composição dos custos e formação dos preços ofertados. É oportuno ressaltar que a planilha de custos deve ser vista como um instrumento importante para subsidiar a Administração com informações sobre a composição do preço a ser contratado. Deverão ser apresentadas todas as etapas da execução da obra ou serviço, e discriminados todos os **INSUMOS** (mão de obra, materiais e equipamentos) que serão utilizados, procedimentos técnicos, encargos (obrigações legais, fiscais e trabalhistas), despesas indiretas, lucro, etc.

ESTIMATIVA DO PREÇO

Oito motivos pelos quais deve ser realizada uma boa estimativa de preço dos contratos públicos:

- 1. embasar a análise de economicidade da contratação (custo/benefício);
- 2. integrar o projeto básico e o edital e embasar a alocação orçamentária (2);
- 3. embasar a fixação de preço máximo;

7 TINOCO, Jorge Eduardo Lucena. Composição de preços – recomendações básicas ao gestor de restauro. Olinda, 2008.

- 4. embasar a declaração de razoabilidade de preço nas dispensas de licitação;
- 5. determinar a modalidade da licitação, caso não seja escolhida a modalidade pregão;
- 6. determinar o valor da garantia e o valor do capital mínimo ou do patrimônio líquido, para fins de habilitação;
- 7. determinar a necessidade de audiência pública, obrigatória para valores acima de R\$150 milhões;
- 8. determinar, na fase de julgamento, a aceitabilidade de preços em razão da compatibilidade com os preços praticados no mercado e a eventual inexequibilidade de preço.

Braga, Carlos Renato Araujo. e Hernandes , Carlos Alberto Mamede. Conteúdo mínimo de um termo de referência para contratação de serviços de TI. REVISTA DO TCU 117 - jan/ abr 2010.

Os casos mais comuns são os de prestação de serviço com cessão de mão de obra e as obras de engenharia. No caso dos serviços, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG editou a Instrução Normativa nº 2, de 16 de agosto de 2011, que trata de regras e diretrizes para a contratação de serviços pela Administração Pública. A IN nº 2 traz a seguinte definição:

VII – PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.

DIFERENÇA ENTRE LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

É de suma importância a diferenciação destes conceitos, visto que a confusão entre os mesmos pode acarretar grandes transtornos ao órgão contratante. No contrato de prestação de serviços o que se contrata é um serviço determinado, descrito na cláusula de objeto com todos os seus elementos característicos. Já na locação de mão de obra o que se contrata são pessoas com intermediação da empresa locadora⁸.

A locação ou cessão de mão de obra é prática condenada pela Justiça do Trabalho que julga como fraude à legislação trabalhista, declarando assim, a existência de vínculo empregatício direto com o tomador de serviços. Neste sentido temos várias decisões de Tribunais do Trabalho (Fonte: INSS Blog):

Merchandage

O intermediário consegue colocação para o trabalhador em troca de parte de sua remuneração.

“Quando a intermediação de terceiros para a prestação e locação de serviços de mão de obra configura a prática proibida de **“MERCHANDAGE”**, por não se enquadrar nas hipóteses previstas na Lei n. 6.019/74 (Trabalho Temporário), há de ser reconhecida a relação empregatícia existente entre os trabalhadores contratados e a verdadeira empregadora, que é a empresa a quem aproveita o exercício das atividades laborativas” (TRT-2ª Região- 3ª Turma-Ac. N. 003554/95- Rel. Juiz Airton M. do Nascimento).

Este tipo de contratação é ainda vedado pelo art. 110 do Decreto nº 4.777/06, que proíbe a caracterização do objeto da licitação como fornecimento de mão de obra, além

8 Cardtec – Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados. Recomendações jurídicas a serem observadas na terceirização. Disponível em: <http://www.cadterc.sp.gov.br/portal.php/cadastro_recomendacoes_juridicas>. Acesso em 30 out. 2012.

de vedar a subordinação do empregado da contratada à contratante. A vedação tem respaldo, ainda, na Constituição Federal, art. 37, inciso II, por tratar-se de contratação indevida de empresa pelo poder público a fim de disponibilizar mão de obra, em vez de contratar pessoal diretamente, por concurso público.

Já na contratação de serviços, a empresa prestadora dos serviços é a verdadeira empregadora, e o tomador dos serviços é apenas um cliente dela. Esse vínculo deve ser feito mediante contrato de prestação de serviços, no qual se deve prever os direitos e obrigações de cada parte. É importante ressaltar, que nesse tipo de contratação, não poderá haver qualquer grau de subordinação, vinculação hierárquica, prestação de contas, controle de frequência, aplicação de sanção ou penalidade administrativa ou funcional, ou supervisão direta por parte do Tomador dos Serviços.

A opção pela contratação externa de fornecedores de serviços não decorre de uma análise simples e linear, mas pelo balanceamento do conjunto de fatores, e pela identificação dos aspectos positivos e negativos para cada alternativa. Muitas vezes demandam uma reengenharia de processos, estruturando-os para melhor aproveitar as competências internas e combiná-las com as possibilidades de contratações externas.

Teixeira, Hélio Janny. Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 17: Terceirização: solução ou problema?

No ciclo que compreende a tomada de decisão, a contratação e a avaliação de resultados, ele sugere um caminho lógico que percorre os passos seguintes:

- Entendimento da situação (avaliação da motivação ou do incentivo para terceirizar);
- Determinação da possibilidade de terceirizar;
- Determinação da conveniência de terceirizar;
- Determinação do tipo de colaborador (perfil do fornecedor);
- Desenho da forma terceirização e estabelecimento das condições para contratação;
- Contratação do fornecedor;
- Prestação do Serviço; e
- Controle da terceirização e avaliação da prestação de serviços.

Teixeira, Hélio Janny. Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 17: Terceirização: solução ou problema?

CONTRATO ADMINISTRATIVO

CONCEITO

Segundo o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, contrato administrativo é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas.

Os contratos administrativos regulam-se pelas suas próprias cláusulas, pelas normas da Lei de Licitações e pe-

los preceitos de direito público, e na falta desses regem-se pelos princípios da teoria geral dos contratos e pelas disposições de direito privado. Desta forma, as cláusulas contratuais devem estabelecer com clareza e precisão as condições da execução, através da definição dos direitos, responsabilidades e obrigações das partes, em conformidade com os termos da licitação e proposta a que se vinculam.

A Lei das Licitações e Contratos Administrativos estabelece no art. 55 as seguintes cláusulas necessárias em todo contrato:

- o objeto e seus elementos característicos;
- o **REGIME DE EXECUÇÃO** ou a forma de fornecimento;
- o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da **CATEGORIA ECONÔMICA**;
- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

Regime de execução

Disciplina a forma de apuração do valor a ser pago à empresa contratada pela prestação do serviço. Na categoria de contrato de obras e serviços, a Lei de Licitações admite a empreitada por preço global, a empreitada por preço unitário, a tarefa e a empreitada integral.

Categoria econômica

A despesa orçamentária, assim como a receita orçamentária, é classificada em duas categorias econômicas: DESPESAS CORRENTES, as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. DESPESAS DE CAPITAL: despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Condições de habilitação e qualidade

Condições, estabelecidas nos artigos 28 a 31, da Lei 8.666/93, que as empresas interessadas em fornecer ao poder público devem apresentar durante toda a execução do contrato.

- os casos de rescisão;
- o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as

PREÂMBULO

1. Nome das partes, informações de cada uma delas (qualificação e sede),
2. Representantes legais (qualificação e endereço),
3. Finalidade do contrato,
4. Ato que autorizou,
5. O número do processo,
6. Legislação a que estão submetidas as partes

TEXTO

1. Cláusulas obrigacionais (descrição do objeto, condições de sua execução, direitos, obrigações e responsabilidades das partes). Tais disposições devem estar em conformidade com o edital.

ENCERRAMENTO

1. Declaram que estão de acordo com o pactuado,
2. Indicam locais e data de formalização do instrumento,
3. Assinaturas (ao final)

obrigações por ele assumidas, todas as **CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO** exigidas na licitação.

ELEMENTOS E TIPOS DE CONTRATOS

A ilustre doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro,⁹ leciona que os contratos em que a Administração é parte, sob regime jurídico publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum, possuem as seguintes características:

- presença da Administração Pública como poder público – a Administração possui uma série de prerrogativas não extensíveis ao contratado;
- finalidade pública – está presente em todos os atos e contratos da Administração Pública;
- obediência à forma prescrita em lei – a forma é essencial, para benefício tanto da Administração quanto do contratado, para fins de controle da legalidade;
- procedimento legal – a lei estabelece uma série de procedimentos obrigatórios para a celebração dos contratos como autorização legislativa, avaliação, motivação, autorização pela autoridade competente, indicação de recursos orçamentários e licitação;
- natureza de contrato de adesão – todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração, fixando as condi-

9 LICITAÇÕES e contratos administrativos – perguntas e respostas. Brasília, 2011. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/LicitacoesContratos/index.asp>. Acesso em: 9 out. 2012.

ções em que pretende contratar com o particular. A apresentação de propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela Administração;

- natureza *intuitio personae* – a condição pessoal do contratado, apurada em procedimento licitatório, é essencial na relação contratual Administração-Particular. A Lei nº 8.666/1993 admite que a Administração subcontrate partes de obra, serviço, ou fornecimento, desde que essa possibilidade e os limites da subcontratação estejam previstos no edital e no contrato;
- presença de cláusulas exorbitantes – tais como exigência de garantia, alteração/rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação e retomada do objeto;

Em geral, os contratos administrativos são regidos por normas de direito público. Mas há contratos celebrados pela Administração Pública que são regulamentados por normas de direito privado. Exemplo: contratos de seguro, de financiamento e de locação, em que a Administração Pública é locatária e aqueles em que é usuária de serviço público.

Nesses contratos, a Administração pode aplicar normas gerais de direito privado, mas deve observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 e demais disposições ditadas pela Lei de Licitações. (TCU, 2010, p. 650)

- mutabilidade – decorre do poder de alteração unilateral que possui a Administração e também de outras circunstâncias, como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Tipos de Contratos da Administração Pública

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁰, na sua obra, “Curso de Direito Administrativo” demonstra que a União disciplinou especificamente certos *contratos administrativos*: o de *obras*, o de *serviços* (inclusive de publicidade), o de *compra*, o de *alienação*, o de *concessão*, o de *permissão* e o de *locação* (art. 2.º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993):

- A) Contrato de obras e serviços:** Modalidade de ampla utilização, possivelmente uma das que mais investimentos demanda, principalmente no ramo da engenharia. Essa contratação pode ser feita segundo quatro regimes: **EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL**, **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**, *tarefa* e **EMPREITADA INTEGRAL** (art. 6.º, VIII, *a* e *b*, e art. 10, II, da Lei citada).
- B) Contrato de compra:** Esta espécie, de extensa utilização, se presta à aquisição de bens devidamente caracterizados, necessários às atividades da Administração, de uma só vez ou parceladamente.
- C) Contrato de alienação:** A alienação de *bens públicos* é forma excepcional de *gestão patrimonial* e, por isso, subordina-se à existência justificada de interesse público específico, dependendo de prévia avaliação do bem e, em regra, de licitação (art. 17 da Lei citada).

Empreitada por preço global

Quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

Empreitada por preço unitário

Quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

Empreitada integral

Quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada.

10 Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

D) Contrato de locação: O que se prevê é que a Administração *tome em locação* bens privados, móveis ou imóveis de que necessite para suas atividades, justificado o interesse público específico, como requisito de validade do contrato. Não obstante ter sido arrolado pelo legislador federal como “contrato administrativo” (art. 1.º da Lei citada), trata-se de um *contrato da administração*, regido predominantemente por normas de direito privado, tanto quanto o são outros tipos de contratos celebrados pela Administração, como o de *seguro* e o de *financiamento*, embora mencionados no mesmo diploma (art. 62, § 3.º, I, da Lei citada).

Inversamente, se a Administração *transfere em locação* um bem público, o regime contratual será *público* e, na ausência de norma geral nacional sobre o instituto da *concessão de bens públicos*, seu conteúdo poderá ser objeto de disciplina pelos próprios entes políticos titulares do domínio (art. 18 da CF).

E) Contratos de concessão e de permissão: delegação contratual a entes particulares, pessoas de direito privado, que ajustam com o Poder Público competente a

LEI N° 11.079/2004

- Concessão comum - concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
- Concessão patrocinada - concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
- Concessão administrativa - contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

execução de serviços públicos sob diversas modalidades de contratação.

Além dos contratos administrativos citados, a Administração poderá celebrar outros contratos, nominados ou não, sempre que pretenda obter quaisquer prestações que se destinem ao atendimento direto e imediato dos interesses públicos.

Contratos de Prestação de Serviços – Serviços contínuos e serviços com prazo determinado

A prestação de serviço compreende toda atividade lícita de serviço especializado, realizado com liberdade técnica, sem subordinação e mediante certa retribuição. Na Administração Pública, essa contratação se dá de duas formas: com execução momentânea ou de forma contínua¹¹.

O TCU (Licitações e Contratos, 2010) conceitua serviços de natureza contínua como sendo serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

Para esse tipo de contratação, a Lei nº 8.666/93 prevê em seu art. 57, II, a possibilidade de prorrogação dos prazos contratados, por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses.

11 Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed., São Paulo: Dialética, 2012.

Conforme entendimento do egrégio Tribunal o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc.

Marçal Justen Filho¹² salienta a necessidade de se distinguir os contratos de execução instantânea dos de execução continuada, com vistas a determinar a duração dos contratos administrativos. Assim leciona o autor:

“Os contratos de execução instantânea impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a obrigação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda à vista de um imóvel. Tão logo o vendedor promove a tradição da coisa e o comprador liquida o preço, o contrato está exaurido.

Já os contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção etc.). Assim se passa, por exemplo, com o contrato de locação. O locador deve entregar o bem locado ao locatário e assegurar-lhe a integridade da posse durante o prazo previsto”¹³.

Escopo
são as características e funções que caracterizam o produto, serviço ou resultado.

Assim, serviços com prazo determinado são exatamente o que nome diz, serviços que são contratados com tempo

12 Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed., São Paulo: Dialética, 2012.

13 MAZZOCO, Carlos Fernando. Duração do contrato administrativo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 59, 1out.2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3255>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

certo para serem concluídos, não sendo possível utilizar o instituto da prorrogação para esse tipo de contrato.

O **ESCOPO** do contrato estará consumado quando entregue o bem ou executado o serviço. A fixação do prazo é relevante para que a Administração possa exigir do particular executante um mínimo de eficiência e celeridade necessário para a satisfação do interesse público.

DURAÇÃO DOS CONTRATOS

Desta forma, tendo em vista que os créditos orçamentários têm a duração de um ano, os contratos, em regra, também deverão ter sua duração em igual período. Porém, é admissível que a vigência de um contrato não corresponda hermeticamente à vigência dos créditos orçamentários. Assim se manifestou o TCU, na Decisão 586/2002, da Segunda Câmara, que assevera:

“Não existe a necessidade de fixar a vigência coincidindo com o ano civil, nos contratos de serviços continuados cuja duração ultrapasse o exercício financeiro em curso, uma vez que não pode ser confundido o conceito de duração dos contratos administrativos (art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993) com a condição de comprovação de existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações executadas no exercício financeiro em curso (art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666, de 1993), pois nada impede que contratos desta natureza tenham a vigência fixada para 12 meses, ultrapassando o exercício financeiro inicial, e os créditos orçamentários fiquem adstritos ao exercício financeiro em que o termo contratual é pactuado, conforme dispõe o art. 30 e §§, do Decreto 93.872, de 1986.” ^[06]

Apostilamento

Apostila é a anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modificam as bases contratuais. (TCU, 2010)

O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. (www.planejamento.gov.br)

Complementa tal posição, a Orientação Normativa nº 35, de 13 de dezembro de 2011, emitida pela Advocacia Geral da União (AGU):

*“nos contratos cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa ao exercício futuro poderá ser formalizada por **APOSTILAMENTO**.”*

A Lei das Licitações e Contratos Administrativos deixou claramente consignado que obras e serviços só podem ser contratados se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações (art. 7º, §2º, III). Constitui cláusula necessária dos contratos a indicação do crédito pelo qual correrá a despesa (art. 55, V). Desta forma, se a Administração pretender a execução de determinada obra que se prolongue por mais de um ano, deverá inserir o projeto no **PLANO PLURIANUAL**, instrumento que comporta a projeção temporal de investimentos de longa duração.

Existem ainda outras formas de contratação na Administração Pública que podem possuir prazos diferenciados de duração, como por exemplo, as já citadas “Concessões Administrativas” ou contratos de parceria público-privada (Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), cujo contrato pode ter duração não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação, justificado pela necessidade de amortização diferida do investimento feito pelo parceiro privado, na medida em que os serviços forem sendo prestados.

Prorrogação dos contratos

Conforme visto em tópico anterior, em regra, a duração dos contratos administrativos é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Verificou-se ainda, que a vigência dos créditos orçamentários corresponde a um exercício financeiro, ou seja, a um ano, mas que há a possibilidade da vigência contratual ultrapassar este período. Nesse sentido dispõe o art. 57, da Lei n.º 8.666/93, que de modo exemplificativo dispõe hipóteses passíveis de prorrogação, abaixo descritas:

- aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
- à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses. E em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, este prazo poderá ser prorrogado por até 12 meses; e
- ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.
- as hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da Administração.

Nos casos dos contratos não contemplados com as hipóteses citadas, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo (art. 57, §1º):

- alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
- aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
- impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
- 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.

REPROGRAMAÇÃO

Os prazos dos contratos por escopo ou prazo determinado poderão ser reprogramados no caso de haver necessidade de estender o prazo para a conclusão do objeto ou para algum ajuste que necessite ser feito.

ALTERAÇÃO CONTRATUAL

“Não se admite modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, que importe alteração radical dos termos iniciais ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, insculpidos na Lei de Licitações.”

(TCU, 2010)

A Administração Pública possui a prerrogativa de alterar os contratos administrativos unilateralmente, a fim de adequá-lo às finalidades do interesse público, respeitados os direitos dos contratados, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.666/93.

A referida lei traz em seu art. 65, inciso I, hipóteses passíveis de alteração unilateral por parte das Administração, são elas:

- quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

Os contratos administrativos também poderão ser alterados por acordo entre as partes, assim estabelece o inciso II do dispositivo supracitado, que traz as seguintes hipóteses:

- quando conveniente a substituição da garantia de execução;

- 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
- 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;
- para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado 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.

A principal motivação para alteração contratual se dá justamente na necessidade de ser reestabelecido o equilíbrio da relação pactuada anteriormente quando esta relação é afetada por fatos corriqueiros, como o desgaste inflacionário, como também, para corrigir uma situação, alheia à vontade das partes, que possa causar o desequilíbrio da relação. Para suprir essa necessidade foram estabelecidos os institutos apresentados adiante:

FATO DO PRÍNCIPE

Medida de ordem geral, praticada pela Administração Pública, não relacionada diretamente com os contratos, mas que neles repercute, provocando desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado.

FATO DA ADMINISTRAÇÃO

Ação ou omissão da Administração que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda ou impede a sua execução.

Revisão de preços, reajuste e repactuação

Toda relação contratual onerosa deve possuir um equilíbrio econômico-financeiro. Este equilíbrio consiste na manutenção das condições de pagamento estabelecidas inicialmente no contrato, de maneira que permaneça inalterada a relação entre as obrigações do contratado e a justa retribuição da Administração pelo fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço (TCU – 2010).

A Lei nº 8666/93 em seu art. 65 autoriza a alteração contratual caso aconteça o desequilíbrio da relação contratual. Será consensual a alteração para o restabelecimento das condições inicialmente pactuadas.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II – por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado 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 consequên-

cias 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Para a maioria dos doutrinadores, a revisão contratual seria a única hipótese enquadrada na previsão legal do art. 65, que tem por fundamento a **TEORIA DA IMPREVISÃO**, ou seja, somente podem ser justificados 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**.

São requisitos para a análise do reequilíbrio econômico-financeiro:

Teoria da Imprevisão

São acontecimentos supervenientes que alteram profundamente a economia do contrato, por tal forma perturbando o seu equilíbrio, como inicialmente estava fixado, que se torna certo que as partes jamais contratariam se pudessem ter podido antes antever esses fatos.

Força maior ou caso fortuito

O Código Civil diz que o caso fortuito ou de força maior existe quando uma determinada ação gera consequências, efeitos imprevisíveis, impossíveis de evitar ou impedir.

- que o fato causador do desequilíbrio econômico-financeiro seja estranho à vontade das partes.
- que o risco (álea) econômico seja extraordinário e extracontratual;
- que a recomposição só se dê na parte afetada, restabelecendo o equilíbrio da Administração Pública com o particular;
- que haja motivação específica; e
- que seja formalizado termo aditivo, em caso de ser acolhida a manifestação técnico-jurídica favorável ao reequilíbrio.

Cuidados necessários na análise do reequilíbrio:

- o pedido de revisão deve ser sempre formal (por escrito);
- solicitar avaliação técnica;
- ver se o fato não era anterior ao contrato (evitando o **LOCUPLETAMENTO ILÍCITO**);
- constatar onde o pedido repercute no contrato;
- limitar aos pontos afetados.

Para os demais casos de recomposição ou desgaste dos valores contratados, será aplicado o instituto do reajuste de preços, que trata da recomposição de defasagem financeira, causada pela inflação, e deve ser suportada pelo contratado até que se cumpram os requisitos para a sua implementação.

Locupletamento ilícito

Acréscimo de bens que se verifica no patrimônio de um sujeito, em detrimento de outrem, sem que para isso tenha um fundamento jurídico. Enriquecimento sem causa.

Art 65, § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Faça constar do processo, em casos de recomposição de preços motivada por ocorrência de fato comprovadamente imprevisível, análise fundamentada e criteriosa sobre o ocorrido, a fim de ficar caracterizado como extraordinário e extracontratual quanto a sua ocorrência e/ou quanto aos seus efeitos.

Acórdão 7/2007 Primeira Câmara

O reajuste de preços é condição para a manutenção do equilíbrio da equação contratual, e para a sua aplicação são necessários os seguintes requisitos:

Índice geral ou setorial de preços

Índices que refletem a variação efetiva do custo de produção ou do preço dos insumos utilizados.

- previsão editalícia e contratual;
- estabelecimento de um **ÍNDICE GERAL OU SETORIAL DE PREÇO**, que reflita a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados;
- decurso de um ano da data do orçamento, ou do reajuste anterior;

Os preços contratuais podem ser reajustados para mais ou para menos, de acordo com a variação dos índices indicados no contrato.

Existe ainda outra possibilidade de restabelecer o equilíbrio da relação contratual, decorrente da variação periódica de custos, especialmente relacionadas à mão-de-obra empregada na execução contratual. Esse instituto foi chamado de repactuação, e configura uma forma de reajuste.

O instituto da repactuação foi criado pelo Decreto nº 2.271/97, não está previsto na Lei nº 8.666/93. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG editou a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, que apresenta a forma como será realizada a repactuação nos contratos caracterizados como de natureza continuada, com especial atenção aos serviços de Limpeza e Conservação e Vigilância e Segurança Patrimonial.

Para o TCU, repactuação é uma forma de negociação entre a Administração e o contratado, que visa à adequação

dos preços contratuais aos novos preços de mercado. A repactuação também possui requisitos para sua aplicação:

- utilizada apenas para contratos de natureza continuada;
- é necessária previsão contratual;
- só poderá ser concedida depois de decorridos 12 meses do orçamento ou proposta, do Dissídio ou Convenção Coletiva ou da repactuação anterior;
- deverá ser apresentada demonstração analítica de variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

A solicitação de repactuação somente será deferida, por meio de negociação entre as partes, considerando-se¹⁴:

- 1) os preços praticados no mercado e em outros contratos da Administração;
 - 2) as particularidades do contrato em vigência;
 - 3) o novo acordo ou convenção coletiva das categorias profissionais;
 - 4) a nova planilha com a variação dos custos apresentada; e
 - 5) indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes.
- Ao órgão contratante compete avaliar o pedido de repactuação, que será precedido de análise pelo gestor/fiscal do contrato, incluindo a possibilidade de

14 Manual de gestão de contratos do STJ / Colaboradores: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes; Karina Amorim Sampaio Costa. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

promover **DILIGÊNCIAS DE VERIFICAÇÃO** até a avaliação final de deferimento ou não, e identificação/negociação dos novos valores.

Irregularidades mais comuns constatadas:

Diligências de verificação

Na análise do pedido de repactuação poderão surgir dúvidas relativas a documentos aos dados ou documentos apresentados, assim, a análise não deve limitar-se ao aspecto Formal, mas deve ser investigada a autenticidade e veracidade daquilo que fora suscitado, para que seja alcançada a decisão mais acertada.

- alguns pedidos são formulados ou destinados a suprir propostas inexecutáveis;
- algumas motivações apresentadas não condizem com os fatos reais;
- o fato apresentado não repercute nas condições contratuais;
- o contratado ameaça rescindir o contrato se não houver recomposição (se isso ocorrer, informar o disposto no artigo 78 da Lei 8666/93 e também no artigo 87, especialmente no inciso IV do mesmo estatuto legal);
- alteração contratual lesiva.

Na concessão de reajuste de preços, deve atentar-se especialmente para as seguintes situações no cumprimento do objeto contratual:

- atraso por culpa do contratado;
- se houver aumento do índice, prevalece o vigente na data em que deveria ter sido realizado o objeto;
- se houver diminuição do índice, prevalece o vigente na data em que for executado o objeto;
- antecipação: prevalece o índice vigente na data em que for realizado o objeto;
- prorrogação: prevalece o índice vigente no mês previsto para cumprimento do objeto.

(TCU, 2010)

Instrumentos para alteração contratual

O termo de aditamento é o instrumento utilizado para formalizar as modificações nos contratos administrativos, previstas em lei, tais como acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações de prazos, além de outras¹⁵. O termo de aditamento é de competência da unidade de contratos que deverá elaborá-lo e encaminhá-lo para a área competente para que se façam os demais trâmites após o pedido de alteração no contrato administrativo feito pelo gestor ou fiscal.

Outro instrumento que poderá ser usado para efetuar alterações contratuais é a apostila, que é uma anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais¹⁶. Cabe o emprego da apostila nos

15 MANUAL de gestão de contratos do STJ. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 232 p.

16 LICITAÇÕES e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: Senado Federal, 2010. 910 p.

casos previstos no art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/93 que se resumem, basicamente, ao registro de:

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

A apostila pode ser feita no termo de contrato ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem, normalmente no verso da última página ou em instrumento próprio que deverá ser juntado ao termo de contrato ou a outro que o substitua. A apostila não precisa ser publicada na Imprensa Oficial, porque o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, somente exige a publicação do instrumento do contrato e dos seus aditamentos.

Também poderá ser utilizada para pequenas alterações, que não comprometam a essência da avença, como por exemplo, a mudança da fonte de recursos designada no contrato, ou ainda, retificação dos dados da empresa contratada, dentre outras.



GERENCIAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

A maneira como deve se dá a execução do contrato administrativo está regulada nos artigos 65 a 76 da Lei nº 8.666/93. A execução do contrato administrativo, nada mais é, do que o cumprimento do seu objeto, dos seus prazos e das suas condições, devendo ser gerenciado, controlado e fiscalizado diretamente pela Administração Pública.

Esse gerenciamento da execução contratual é o verdadeiro desafio da Administração. É certo que tanto a Contratante quanto o Contratado devem cumprir fielmente as regras contratuais e cumprir a legislação vigente. Mas como garantir que o serviço seja prestado da melhor forma possível, dentro das especificações do edital de contratação?

O art. 67 da Lei das Licitações e Contratos Administrativos estabelece um poder-dever para a Administração Pública, determinando que a execução dos contratos firmados pelas diversas entidades que compõem o Poder Público, 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.

A gestão e a fiscalização eficiente e eficaz dos contratos administrativos constituem fator primordial para o alcance dos melhores resultados da contratação. Os agentes públicos envolvidos, especialmente o fiscal e o **GESTOR DO CONTRATO**, devem ter conhecimento aprimorado das regras jurídicas e procedimentais que regulam a execução contratual, bem como ter clareza sobre as suas responsabilidades e competências.

Fiscal do Contrato

O servidor designado para acompanhar a execução dos contratos firmados pelo órgão e promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato.

Gestão e fiscalização de contrato

Gestão de contratos

Conjunto de atos e procedimentos voltados ao acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, com vistas ao seu integral cumprimento e atendimento das necessidades do órgão.

Alguns autores costumam diferenciar a figura do gestor e do fiscal de contrato, argumentando que a gestão é geral e a fiscalização pontual, ou seja, o gestor será responsável pelas questões administrativas relacionadas ao ajuste e o fiscal efetuará o acompanhamento diário da execução da obra ou serviço, agindo pontualmente sobre os defeitos encontrados.

Assim, Gestão seria o acompanhamento administrativo de todos os contratos. Na **GESTÃO DE CONTRATOS**, cuida-se, entre outras coisas, das seguintes tarefas: reequilíbrio econômico-financeiro, celebração do Contrato, prorrogação, solicitação de Portaria de Fiscalização e publicação do Contrato¹⁷.

A Fiscalização é a atividade de controle e inspeção sistemática do objeto contratado (aquisição de bens, serviços ou obras) pela Administração, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução obedece às especificações, ao projeto, aos prazos estabelecidos e demais obrigações previstas no contrato. Envolve, portanto, responsabilidade com o mérito técnico do que está sendo executado, observadas as condições convencionadas¹⁸.

17 Manual de Logística: Fiscalização e Contratos: Versão 2.0. Brasília, Ministério da Fazenda, 2011.

18 Manual do Gestor/Fiscal de contratos. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados – MS.

Fiscalização

Fiscal do Contrato

A Lei nº 8.666/93 estabelece em seu art. 67 que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado. Assim, o fiscal do contrato deverá ser, preferencialmente, um servidor efetivo da Administração, e lotado no setor que solicitou o bem ou o serviço, visto que, pressupõe-se que detenha maior experiência técnica relacionada com o objeto da contratação.

Dada a relevância de seu trabalho, o fiscal do contrato deve possuir amplo conhecimento das suas responsabilidades, objetivando desempenhar efetivamente sua missão, pois esta envolve um nível de responsabilidade específica. O fiscal deve conhecer as formalidades necessárias, acompanhar e fiscalizar efetivamente e organizar registro próprio dos contratos sob sua fiscalização¹⁹.

Considerando a natureza da atividade e a responsabilidade decorrente da atuação do fiscal como representante da Administração, é importante que o servidor designado:

- A)** possua boa reputação ética-profissional;
- B)** tenha conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado;
- C)** não esteja, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

19 Manual de Logística: Fiscalização e Contratos: Versão 2.0. Brasília, Ministério da Fazenda, 2011.

- D) não possua em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo;
- E) não tenha sido responsabilizado por irregularidades junto aos Tribunais de Contas;
- F) não tenha sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro, na Lei 7.492/1986 e na Lei 8.429/1992²⁰.

Designação do fiscal

Objeto do contrato
O fornecimento, a obra ou a prestação do serviço, suficientemente caracterizado no contrato.

O setor responsável pela requisição do **OBJETO DO CONTRATO** poderá fazer a indicação do fiscal e de seu suplente. A partir dessa indicação, a autoridade competente (titular do órgão) designará o fiscal. A designação poderá estar prevista no próprio instrumento contratual ou formalizada em termo próprio, neste caso uma Portaria, definindo suas atribuições e competências para dar ciência à Contratada.

Se houver substituição, no decorrer da execução do contrato, do referido fiscal, deve ser feita a alteração da mesma forma como fora designado originariamente, realizando apostilamento contratual, mediante nova Portaria de designação, devidamente documentado no processo.

O servidor designado para exercer a atividade de fiscalização de contrato somente poderá recusar a incumbência, nas seguintes hipóteses:

20 Manual de Gestão de Contratos. Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – Minas Gerais – Outubro de 2008

- quando for impedido ou suspeito o agente (por ser parente, cônjuge, companheiro, ou por amigo íntimo ou inimigo, ter relação de débito ou crédito com o contratado ou qualquer outro tipo de interesse, direto ou indireto, plenamente justificado);
- por não deter conhecimento técnico específico, quando a lei ou o objeto do contrato o exigir.

Quanto a outros interesses do serviço, cumpre à autoridade competente apreciá-los previamente, não cabendo ao servidor designado fazer a invocação dos mesmos, para exonerar-se do encargo (DASP)²¹.

Poderá ser designado mais de um servidor para executar a atividade de fiscalização, compondo comissões de fiscalização, com competências diferentes, visando atender todas as especificidades do objeto contratado, e com respeito aos **PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA** e da especialização.

Nas palavras do TCU (Licitações e Contratos – 2010) – “Deve ser mantida pela Administração, desde o início até o final da execução do contrato, equipe de fiscalização ou profissional habilitados, com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do objeto contratado. Os fiscais designados podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim”.

Eficiência

Capacidade da organização em utilizar, com o máximo rendimento, todos os meios necessários ao cumprimento de objetivos e metas. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e com os procedimentos planejados e organizados a fim de assegurar otimização dos recursos disponíveis.

Glossário do Portal da Câmara dos Deputados.

URL: <http://www2.camara.br/glossario>

21 ALVES, Léo da Silva. Prática de gestão e fiscalização de contratos públicos. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

Segregação de funções

A segregação de funções é o princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria (TC 009.380/2012-4, ACÓRDÃO N° 413/2013 – TCU – Plenário).

É oportuno citar entendimento do TCU a respeito da **SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES** no momento da designação do fiscal:

Recomendar à Universidade Federal do Amazonas no sentido de que estabeleça critérios para a seleção dos servidores que recebem e atestem bens e serviços, de forma a evitar que eles exerçam outras atividades incompatíveis, tais como ordenador de despesa, pregoeiro, membros das comissões de licitação e responsável pelo almoxarifado (item 9.2.I, TC-009.934/2012-0, Acórdão n° 38/2013-Plenário).

Atribuições do Fiscal de Contrato

A Lei n° 8.666/93, em seu art. 67, faz referência à atividade de fiscalização, e indica as atribuições do fiscal e seu dever de acompanhar a execução, anotar os acontecimentos, solicitar a correção de procedimentos, informar e requerer providências cabíveis à autoridade superior.

Para tanto, deve:

- Conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas, sanando qualquer dúvida com os demais setores responsáveis para o fiel cumprimento do contrato (assessoria técnica, jurídica, finanças e contabilidade);
- Conhecer a descrição dos serviços a serem executados (prazos, locais, material a ser empregado, etc);
- Estabelecer, com o preposto da Contratada, procedimentos que possibilitem facilitar a execução e o

acompanhamento dos serviços contratados por ambas as partes;

- Estabelecer formas de controle e avaliação da execução dos serviços.

O acompanhamento da execução contratual pelo fiscal, não divide nem tampouco retira do Contratado a responsabilidade pelo cumprimento de suas obrigações. Na verdade, o acompanhamento visa garantir a correta execução do contrato, permitindo que seja exigida a implementação do objeto no prazo, o pagamento de multa por descumprimento, a reavaliação (**redução e prorrogação de prazos**), etc.

A Lei 8.666/93 determina ao fiscal designado anotar em registro próprio as ocorrências de qualquer natureza verificadas durante a execução do contrato, determinando o que for necessário para regularizá-las, inclusive notificando a Contratada.

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a Administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.

Acórdão 767/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator)

O fiscal deve formalizar toda e qualquer negociação no processo administrativo aberto para a contratação, pois o processo de contratação é de natureza formal e a documentação servirá como um histórico do contrato, con-

tendo explicações, justificativas que poderão inclusive no futuro ser solicitada por órgãos de controle.

O servidor designado como fiscal é um facilitador entre a Administração e o Contratado, pois agirá pontualmente na execução contratual. É seu dever buscar soluções para as irregularidades e incidentes no decurso do ajuste.

Os limites da atuação do fiscal de contrato

O campo de atuação do fiscal do contrato tem limites que devem ser observados sob pena de extrapolar as suas competências.

A legislação deixa claro que a Administração não deve interferir na autonomia do terceirizado, sob pena de ser caracterizado o vínculo empregatício. Assim, o fiscal não deverá permitir, admitir, possibilitar ou dar causa a atos de:

- subordinação ou vinculação hierárquica;
- prestação de contas;
- controle de frequência;
- supervisão direta sobre os empregados da Contratada;
- aplicação de sanção ou penalidade administrativa ou funcional.

O fiscal do contrato, indicado pelo órgão ou entidade contratante, quando detectar qualquer problema na prestação dos serviços, deve comunicar ao preposto da contratada para que este tome as medidas necessárias, resolvendo a questão.

Preposto é o responsável designado formalmente pela contratada para o controle efetivo dos funcionários terceirizados. Ele é o fiscal, por assim dizer, por parte da contratada. É ele quem deve resolver os problemas detectados no andamento dos serviços e apresentar as soluções.

Outra questão que deve ser observada com atenção pelo fiscal, é não permitir que pessoa sem vínculo empregatício com a CONTRATADA seja alocada aos serviços contratados; e nem permitir que sejam requisitados empregados da CONTRATADA, que não estejam previstos no termo acordado, sem a prévia formalização da necessidade apresentada.

Em razão das responsabilidades que advêm com a atividade de fiscalização, é necessário que o servidor esteja munido de documentação comprobatória dos seus atos. A omissão também enseja punição. E o desconhecimento não será aceito como justificativa. Assim, sempre que haja dúvida, o fiscal não deve deixar de procurar auxílio, em caso de dúvidas técnicas ou jurídicas. Deve ainda, ficar atento aos prazos para que a desídia não traga prejuízos à Administração.

A importância do acompanhamento e fiscalização dos contratos

Após o rito da licitação ou contratação direta, celebra-se o contrato. Inicia-se então, a fase da execução do contrato. E é nessa fase que se descobre se a contratação foi de fato bem feita, e a importância do acompanhamento e fiscalização para garantir o correto atendimento das especificações contratuais.

A Lei atribuiu duas responsabilidades ao representante da Administração: acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, existem algumas fases que integram o acompanhamento da execução do contrato pelo representante da Administração, que são compreendidas pela fiscalização, pela orientação, pela interdição, a intervenção e pela aplicação de penalidades contratuais.

Preposto do contratado

Pessoa física, sócio, dirigente ou empregado do contratado que está investido no poder de representação daquele. Pratica atos referentes ao contrato, em nome e com a autoridade do contratado, devendo ser por este expressamente designado na forma do art. 68 da Lei nº 8.666/93.

Acompanhar significa estar ao lado, ou seja, presenciar o andamento dos trabalhos na fase da execução. Assim, o fiscal montará um cronograma, um método, um sistema, de sorte a marcar presença, em momentos certos, junto à obra, serviço ou aquisição.

Fiscalizar tem o sentido de fazer diligências junto ao **PREPOSTO DO CONTRATADO**, recomendar medidas saneadoras, proceder aos devidos registros e comunicar aos gestores os casos de infração, suscetíveis de aplicação de pena pecuniária ou de rescisão contratual.

O sentido da norma é garantir a qualidade do contrato. Ou seja, assegurar que aquilo que foi pactuado é exatamente o que está sendo recebido pelo contratante²².

A metodologia de fiscalização

O representante da Administração deverá estabelecer critérios para efetuar o acompanhamento do ajuste sob sua responsabilidade, devendo, inicialmente, conhecer as normas internas do órgão relativas ao tratamento com prestadores de serviços e fornecedores diversos, os procedimentos de pagamento, etc.

O fiscal poderá utilizar-se de ferramentas para auxiliar o desempenho de suas atividades, sejam eles, sistemas ele-

22 ALVES, Léo da Silva. Prática de gestão e fiscalização de contratos públicos. Brasília. Brasília Jurídica, 2005.

trônicos, formulários, livros de registro ou pastas que possam organizar, cronologicamente, as ocorrências. Porém, não deve esquecer que este “arquivo paralelo não tem força probante, serve apenas para sua consulta, não podendo conter documentos originais, visto que esses documentos devem estar inseridos nos autos do processo principal²³”.

O livro de registro pode ser substituído por ferramentas de informática que auxiliem o registro dos acontecimentos, porém deste arquivo eletrônico constará mera anotação de cada ocorrência. Essa anotação poderá ocorrer diariamente, mensalmente ou conforme a frequência prevista no edital e contrato. Poderá ainda conter arquivos e digitalização de documentos.

O MPOG editou a Instrução Normativa nº 02, em 30 de abril de 2008, com última alteração realizada pela Instrução Normativa 06, de 23 de dezembro de 2013, que apresenta diretrizes para a contratação e acompanhamento dos serviços executados de forma indireta, por terceiros. Estabelece em seu art. 34:

Art. 34. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

- I – os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- II – os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- III – a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

23 Manual de Gestão de Contratos do STJ. / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes; Karina Amorim Sampaio Costa. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

IV – a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V – o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI – a satisfação do público usuário.

A referida IN traz, ainda, em seu Anexo IV, um Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra:

I. Fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada)

I.1. Deve ser elaborada planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão ou entidade, divididos por contrato, com os seguintes dados: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas.

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

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

I.4. O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria – CCT.

1.5. Devem ser consultadas eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito).

1.6. Deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual – EPI.

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

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

2. Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)

2.1 Deve ser feita a retenção da contribuição previdenciária no valor de onze por cento sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

[...]

2.3 Serão exigidos a **CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO** – CND, junto ao INSS, a Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais, o Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

3. Fiscalização diária

3.1 Devem ser evitadas ordens diretas da Administração dirigidas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem

Certidão Negativa de Débito

Documento apto a provar a inexistência de débito perante a Previdência Social, as fazendas públicas, a justiça do trabalho ou fundo de garantia por tempo de serviço.

ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto.

3.2 Toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, deve ser evitada, uma vez que essa conduta é exclusiva do empregador.

3.3 Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

4. Fiscalização especial

4.1 É necessário observar a data-base da categoria prevista na CCT. Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos, devendo ser verificada pelo gestor do contrato a necessidade de se proceder a repactuação do contrato, observado o disposto no art. 40 desta Instrução Normativa, inclusive quanto à necessidade de solicitação da contratada.

4.2 A Administração precisa se certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.

4.3 A Administração precisa se certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária).

5. Fiscalização por amostragem

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

5.2 A administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, devendo os mesmos ser entregues à Administração.

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

5.4 A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

5.4.1 Extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante, cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante, cópia(s) do(s) contracheque(s) assinado(s) pelo(s) empregado(s) relativo(s) a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia(s) de recibo(s) de depósito(s) bancário(s);

5.4.2 Comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros) a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.

6. Fiscalização quando da extinção ou rescisão dos contratos

6.1 A contratada deverá entregar, até 10 (dez) dias após o último mês de prestação dos serviços (extinção ou rescisão do contrato), cópias autenticadas dos documentos abaixo relacionados:

6.1.1 termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;

6.1.2 guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referente às rescisões contratuais;

6.1.3 extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; e

6.1.4 exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

6.2 A contratada poderá optar pela entrega de cópias não autenticadas, desde que acompanhadas de originais para conferência no local de recebimento.

Medições

Glosa

Restrição de parte do valor indicado em uma fatura, reduzindo o preço a ser pago, por conta de irregularidades na execução da obra ou serviço.

Medição é o registro dos quantitativos de serviços efetivamente realizados, de acordo com a descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato, e dos demais instrumentos que compõem o processo de contratação.

De posse dos quantitativos totais mensais dos serviços efetivamente realizados, compara-se com os quantitativos informados pelo Contratado. O consenso nos quantitativos medidos equivale à aprovação da medição, podendo a contratada emitir a nota fiscal de prestação dos serviços pela aplicação dos respectivos preços unitários contratados para se obter o valor total a ser faturado.

Ressalta-se que somente poderá ocorrer a **GLOSA** dos serviços quando as condições para essa medida estiverem detalhadamente descritas nos instrumentos de contratação. Por exemplo, os serviços serão considerados como não executados quando o Contratado, na falta do posto de trabalho, não repuser o posto faltante e a não reposição configurar-se em inadimplemento do contrato pela ausência dos serviços que deveriam ter sido executados, como por exemplo: na falta da servente do dia, o lixo não foi recolhido, o chão ficou sujo, etc. Neste caso, a falta do posto de trabalho gerou prejuízo ao serviço que não foi prestado, cabendo a glosa na medição.

Aprovada a medição, o Contratado é autorizado a emitir a nota fiscal de prestação de serviços, que é encaminhada para o pagamento. Os recolhimentos de encargos trabalhistas, comerciais, previdenciários, na forma da legislação vigente, devem acompanhar cada fatura do Contratado.

Instrua os fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei nº 8.666/1993,

alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos. Acórdão 1488/2009 Plenário

O atesto

O atesto é a verificação da conformidade do que foi executado com o objeto contratado com a Administração. No caso de recebimento de mercadoria, o atesto é a afirmação de que o material recebido se enquadra nas descrições e quantidades contratadas. Já no recebimento de serviços, o atesto representa o reconhecimento da prestação dos serviços em conformidade com as especificações do contrato, inclusive com relação aos prazos.

O responsável pelo atesto é o denominado Fiscal do Contrato, que como visto no tópico anterior é um servidor que detém um conhecimento avançado sobre o objeto do contrato e que é designado pela autoridade competente através de Portaria ou no próprio instrumento contratual.

De que forma o atesto deve ser efetuado

O fiscal do contrato, responsável pelo recebimento e atesto das notas fiscais ou faturas possui as seguintes atribuições:

- verificar se os materiais/serviços entregues estão em conformidade com o que foi estabelecido no processo de contratação (edital, projeto básico e contrato);
- realizar as medições das entregas ou prestações de serviços;
- analisar as faturas/notas fiscais emitidas para verificar se estão em conformidade com a medição, bem como verificar o recolhimento dos impostos devidos (especialmente FGTS/INSS), considerando: se o

valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi fornecido; se a Nota Fiscal tem validade e se está corretamente preenchida; se está acompanhada das guias de quitação do FGTS/INSS sobre a mão de obra empregada (no caso de serviços com dedicação de mão de obra), conforme determina o Contrato.

- atestar as faturas/notas fiscais emitidas com base nas medições;
- encaminhar as faturas atestadas para o setor de pagamento.

Após a avaliação dos serviços prestados, atestando a qualidade dos serviços executados, a Administração deverá emitir um Termo de Execução de Serviço (TES), parcial ou definitivo. Este Termo deverá ser emitido concomitante à aprovação da medição mensal dos serviços.

Além da emissão do TES, o atesto se materializa pela anotação das expressões “atesto que o material foi recebido” ou “atesto que os serviços foram prestados” no documento apresentado pelo fornecedor.

Garantia da qualidade da execução dos serviços

Serviços, mais do que produtos, sofrem muitas influências que afetam o padrão de qualidade: as pessoas, a cultura da empresa em relação aos clientes e o trato com funcionários, a liderança praticada por cada gestor da linha de frente e, lógico, os diversos perfis de clientes com suas opiniões e necessidades diferentes²⁴.

24 MIYASHITA, Marcelo. Como medir a qualidade dos serviços. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/como-medir-a-qualidade-dos-servicos/23763/>. Acesso em: 13/11/2012.

Fundamental no caminho rumo à qualidade em serviços é medi-la constantemente via controles gerenciais, enquetes, questionários e, principalmente, pesquisas estruturadas. Há muitas técnicas de medição de qualidade e o ideal é encontrar o conjunto mais adequado ao caso concreto.

Em algumas áreas deve-se prestar especial atenção à qualidade dos produtos e serviços prestados, como no caso dos contratos para fornecimento de alimentação. A qualidade, higiene e segurança alimentares são itens de extrema importância, conferidos pela própria Constituição Federal quando se refere à prevalência da saúde pública enquanto direito fundamental. A Administração precisa identificar, por meio da fiscalização, todas as fases da atividade, de forma a garantir a segurança dos alimentos e velar pela criação, aplicação, atualização e observância dos procedimentos adequados²⁵.

Detecção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado: conduta

Qualquer irregularidade deve ser anotada no registro de ocorrências e conseqüentemente comunicada ao Contratado, para a devida regularização. A comunicação deverá ser formal, por meio de **NOTIFICAÇÃO**, entregue diretamente ao preposto do Contratado ou encaminhada pelo correio com “Aviso de Recebimento”, expondo os detalhes necessários para a solução dos problemas. O fiscal deve estabelecer um prazo para o saneamento das irregularidades.

Conforme dispõe o § 2º do art. 67 da Lei nº 8.666/93: “As decisões e providências que ultrapassem a competência

Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias
Encargos sociais e direitos trabalhistas relacionadas aos salários pagos aos trabalhadores das empresas contratadas.

25 ALVES, 2005, p. 134

do representante deverão ser solicitadas aos seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

Cumprimentos das obrigações trabalhistas e sociais

O controle das **OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS** deve ser realizado pela Administração quando do recebimento do serviço prestado.

Portanto, o controle e a fiscalização exercidos pelo fiscal no andamento do contrato são fundamentais para a prevenção de ações trabalhistas por parte dos funcionários da contratada. O fiscal do contrato deve fazer de tudo que estiver ao seu alcance a fim de não gerar insegurança jurídica para a Administração Pública.

As cópias dos documentos que devem ser exigidos no momento da certificação da despesa, referente ao mês anterior, são os seguintes:

- A)** Certidões de regularidade junto ao FGTS, INSS e às Fazendas Federal, Estadual e Municipal;
- B)** Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT;
- C)** Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que corresponda à mão de obra envolvida na execução contratual;
- D)** Guia da Previdência Social – GPS, que corresponda à GFIP dos empregados vinculados à execução contratual;
- E)** Guia de Recolhimento do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza– ISS, exceto se o órgão ou entidade efetivar a devida retenção.

Destaca-se, por oportuno, que cabe ao fiscal requerer as certidões negativas de débitos fiscais do contratado, mas caso este esteja inadimplente com o fisco não poderá a Administração reter o seu pagamento, sob pena de incorrer em enriquecimento sem causa e infringir o princípio da legalidade, por não constar a retenção de pagamento no rol do art. 87, da Lei n.º 8.666/93, que prevê as sanções cabíveis aos casos de inexecução contratual.

Todavia, ao efetuar o pagamento, deve a autoridade máxima do órgão contratante comunicar o órgão credor, para que este adote as providências necessárias frente ao devedor.

Ressalta-se que nos contratos de prestação de serviços continuados, não poderá ser realizada nova contratação até que o fornecedor esteja adimplente, conforme previsto no art. 195, § 3.º, da Constituição Federal, e deverá a Administração rescindir o contrato em face da inexecução contratual e apurar as responsabilidades deste mediante a instauração de processo administrativo para aplicar as sanções previstas no dispositivo supracitado, quais sejam: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com o Poder Público e declaração de inidoneidade.

Nos casos em que o contrato versar sobre a prestação de serviço essencial sob o regime de monopólio, a Administração não terá como rescindir o contrato, tampouco deixar de realizar nova contratação, em razão da garantia à preservação dos interesses públicos. Mas deverá mediante processo administrativo, sempre respeitada a ampla defesa e o contraditório, aplicar as sanções supracitadas, previstas no art. 87 da Lei n.º 8.666/93.

Este é o entendimento do TCU, de acordo com o Informativo n.º 103/2012, da Advocacia-Geral da União (AGU), conforme expresso através da Orientação Normativa n.º 9, de 1.º de abril de 2009, e da d. Procuradoria Geral do Estado do Amazonas – PGE/AM, nos termos do Parecer n.º 150/2011-PA/PGE.

Encerramento do Contrato

Erário

é o dinheiro que o Governo dispõe para administrar o país, é o conjunto de bens, composto pelos recursos financeiro, tesouro nacional etc.

O encerramento do contrato, seja por meio de rescisão ou da sua extinção pelo decurso do tempo, é um dos momentos mais críticos para fins de controle dos pagamentos de direitos e obrigações trabalhistas aos empregados do Contratado e que geralmente resultam em ações judiciais que envolvem a Administração e trazem prejuízo ao **ERÁRIO**.

Assim, é importante que o órgão verifique o adimplemento das condições para o encerramento do Contrato e documente as ações tomadas. O Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão – MPOG, por meio da Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013 apresenta uma relação de documentos a serem observados após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:

- termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria; (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)
- guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais; (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

- extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)
- exames médicos demissionais dos empregados dispensados. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

Os sinalizadores do Tribunal de Contas da União (e Tribunais de Contas estaduais).

Compete aos Tribunais de Contas, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

O artigo 113 da Lei nº 8.666/93 dispõe que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos pelo referido Diploma será feito pelo Tribunal de Contas competente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis por demonstrar a legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do controle interno nela previsto.

Conforme o Tribunal de Contas da União é dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público²⁶.

26 Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. – Brasília: TCU, 2010.

Em razão da sua atribuição de controle externo, o TCU apresenta diversos exemplos de situações fáticas que demonstram a necessidade do acompanhamento contratual pela Administração Contratante:

Acórdão 265/2010 Plenário:

Designe, em atenção à disposição legal contida no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, representantes da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e mantenha essa designação atualizada.

Aperfeiçoe os mecanismos existentes tornando-os transparentes, seguros e rastreáveis de modo a permitir verificar quantidade e qualidade dos serviços prestados e somente pague os serviços prestados na totalidade, mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle dos fiscais do contrato, conforme disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/1993.

Exija formalmente das empresas contratadas a designação de preposto a ser mantido no local dos serviços, para representá-las durante a execução do contrato de prestação de serviços, em atenção à disposição contida no art. 68 da Lei nº 8.666/1993 e ao disposto no Decreto nº 2.271/1997, art. 4º, inciso IV.

Acórdão 1488/2009 Plenário:

Instrua os fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei nº 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos.

Acórdão 1391/2009 Plenário:

Fiscalize a execução dos contratos de prestação de serviços, em especial no que diz respeito à obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as despesas decorrentes de obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, de modo a evitar a responsabilização subsidiária da entidade pública, uma vez que a ausência de pendência por ocasião da assinatura do contrato não assegura que isso não venha a ocorrer durante a execução do contrato.

Acórdão 1125/2009 Plenário:

Fiscalize periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização cabíveis, em consonância com o Acórdão 614/2008 Plenário;

Acórdão 767/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator):

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subseqüentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.

Acórdão 646/2007 Plenário:

Observe rigorosamente, na fiscalização dos contratos de prestação de serviços, notadamente os que envolvam fornecimento de mão de obra terceirizada, o disposto no art. 76 da Lei n. 8.666/1993, de modo que o registro das ocorrências afetas à sua execução, particularmente as faltas ao serviço, justificáveis ou não, dos terceirizados, seja formalmente realizado no mês em que ocorrerem, refletindo assim seu impacto financeiro na fatura do próprio mês.

Acórdão 994/2006 Plenário (Voto do Ministro Relator):

Verifica-se do texto da Lei nº 8.666/1993, art. 67, que o dever atribuído ao representante da administração para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato não deixa margem a que possa esse representante sucumbir a pressões. É dele a responsabilidade pelo fiel cumprimento de cláusulas contratuais, cabendo-lhe, inclusive, adotar providências no sentido da correção de falhas observadas.

Falhas mais comuns no acompanhamento dos contratos

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco²⁷ enumerou uma série de falhas usualmente encontradas na gestão dos contratos administrativos, que algumas vezes, comprometem de forma irreversível a sua execução, trazendo muitas vezes graves prejuízos à Administração e aos gestores envolvidos:

- Ausência dos termos de recebimento provisório e definitivo assinados pelas partes;

27 Cartilha para os Gestores de Contratos de Tecnologia da Informação – 1ª edição. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, 2009.

- Ausência das certidões fiscais e/ou guias de comprovação de recolhimento dos encargos previdenciários, juntamente com a Nota Fiscal, quando exigíveis;
- Manifestação tardia pela prorrogação do Contrato, quando o correto seria bem antes do seu término;
- Encaminhamento de questões tardiamente ou sem notificação à Consultoria Jurídica, com vistas a solucionar os problemas detectados;
- Divergências entre as medições atestadas e os valores efetivamente pagos;
- Atitude acomodada do fiscal quando do recebimento das Notas Fiscais, a realização de conferência e o devido encaminhamento para pagamento;
- Notas Fiscais com os campos incompletos, principalmente quanto à data de emissão;
- Valor da Nota Fiscal incompatível com a proposta apresentada pela contratada;
- Atesto de Nota Fiscal do contrato de outro fiscal;
- Atesto da mesma Nota Fiscal mais de uma vez;
- Fluxo lento da movimentação dos processos contratuais e documentação respectiva, de parte dos setores indiretamente envolvidos na atividade contratual, que não os Gestores e Fiscais, porém que interferem na função destes;

Fiscalização Positiva

Anotação dos resultados positivos obtidos com a atividade de fiscalização, como melhorias em procedimentos que possam reduzir o tempo da execução de determinada tarefa, por exemplo.

- Falta de previsão e critérios quanto à aplicabilidade de reajustes;
- Falta de cultura de registro de resultados de **FISCALIZAÇÃO POSITIVA**. Anotam-se só as negativas;
- Falta de participação do Fiscal de Contrato em todo o processo de gestão, do início da especificação do objeto até o encerramento do Contrato;
- O Fiscal de Contrato ao sair de férias ou licença não repassa as informações da gestão contratual ao seu suplente.

Implicações legais²⁸

A atividade de fiscalização de contratos é inerente a qualquer cargo de servidor público, fazendo parte do dever funcional atribuído aos cargos públicos. Desta forma, esta como qualquer outra atividade funcional realizada por servidor público ou equivalente estará sujeita a responsabilização administrativa, civil e até penal.

A Lei nº 8.112/90 enumera as responsabilidades do servidor público no exercício das atividades que lhe são atribuídas:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

28 Cartilha Sobre Atesto de Serviços, Obras e Compras – Controladoria Geral do Município de Salvador. Bahia, 2011.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contrações imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

O servidor poderá responder, ainda, por **ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, o que importará a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, na forma do art. 37, §4º, da Constituição da República e da Lei nº 8.429/92.

5. PENALIDADES

Segundo Hely Lopes Meireles²⁹ a aplicação de penalidades, garantida a ampla defesa e o contraditório, é medida auto-executória de que se vale a Administração quando verifica a inadimplência do contratado na realização do objeto do contrato, no atendimento dos prazos e no cumprimento de qualquer outra obrigação a seu cargo.

As empresas que não cumprirem as normas da licitação ou que derem causa ao não-cumprimento das cláusulas contratuais estão sujeitas as seguintes sanções:

- A) advertência;
- B) multa;

Ato de Improbidade Administrativa

Improbidade administrativa pode ser definida como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário.

Sousa e Silva, Marco Octávio Hegner de. Improbidade administrativa – efetividade da legislação. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058724.PDF>

29 MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2003.

Declaração de Inidoneidade

Penalidade atribuída a faltas graves como a fraude na licitação ou na execução contratual.

- C) suspensão temporária, não superior a 5 (cinco) anos, na modalidade pregão, e não superior a 2 (dois) anos para as demais modalidades, aplicada segundo a natureza e a gravidade da falta cometida;
- D) **DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE** para licitar com a Administração Pública.

Importante ressaltar que as sanções administrativas devem estar previstas no contrato para que não restem dúvidas para ambas as partes.

Há quatro fases distintas para a aplicação da sanção: notificação, defesa, decisão e execução³⁰.

É atribuição do fiscal do contrato a emissão de notificação, que deverá, além de informar as impropriedades ocorridas e as cláusulas contratuais descumpridas, o prazo para sanear a falta, ou caso não seja possível, a forma, o prazo e o local para protocolar a defesa.

Ao término do prazo concedido para a resolução, caso as inconformidades não tenham sido saneadas, a Administração apreciará as justificativas apresentadas, de posse de todos os registros da fiscalização, e demais informações que se fizerem necessárias, e decidirá sobre a aplicação ou não de penalidade, informando o contratado de sua decisão.

É importante ressaltar que, na aplicação de penalidades, o fiscal do contrato participa apenas com a proposição das penalidades à Administração, por ser esta a autoridade competente para a sua aplicação.

30 Manual de Gestão de Contratos do STJ, 2011, p. 74.

A penalidade de advertência é a mais usual por ser uma sanção mais leve, utilizada para ocorrências sanáveis. Trata-se, de uma leve censura aplicada ao contratado diante de pequenas falhas na execução contratual. É importante frisar que essa penalidade não poderá ser usada para produzir efeitos negativos à reputação e a idoneidade do particular, mas tem cunho de comunicação da insatisfação da Administração em relação ao serviço prestado.

Conforme cita o Prof. Jacoby, no Manual do STJ, na penalidade de advertência, a decisão e a execução se confundem, porque, ao decidir, formaliza-se por escrito essa decisão, a qual é, em si mesma, a execução.

Caso discorde da aplicação da penalidade, o contratado poderá se manifestar por meio do seu preposto, ou protocolar recurso à autoridade competente. A autoridade por sua vez decidirá sobre a manutenção da penalidade ou a sua retirada, informando posteriormente sua decisão ao Contratado.

Poderá ser aplicada, cumulativamente com as demais penalidades, uma **MULTA**, que deverá estar previamente prevista no edital e no contrato. Essa multa será deduzida da garantia do contrato, caso haja, ou poderá ser descontada dos pagamentos devidos ou ainda cobrada judicialmente se os valores retidos forem insuficientes.

As penalidades de suspensão do direito de contratar e a declaração de inidoneidade são penas mais graves, decorrentes de erros insanáveis, fraudes ou ilegalidades. Terão ampla divulgação, inclusive com a publicação em Diário Oficial, pois sujeitam outros órgãos.

Importante ressaltar que estas modalidades de pena, e também a aplicação de multa, necessitam da abertura de

Multa

Importante ressaltar que as condições para a aplicação das penalidades, especialmente as multas, devem estar descritas no edital de licitações e no contrato administrativo.

Quanto a cobrança de multas, o contrato deve especificar, no mínimo, o seguinte:

- condições e valores;
- percentuais e base de cálculo;
- prazo máximo para recolhimento, após ciência oficial. (TCU, 2010)

processo administrativo para apurar as responsabilidades, quantificar os prejuízos causados ao interesse público e garantir a prévia e ampla defesa daquele que poderá ser penalizado.

6. RESCISÃO

Rescisão do contrato

Casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado ao contratado direito ao contraditório e à ampla defesa, no prazo de cinco dias úteis. (TCU, 2010)

Hipóteses de rescisão

A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento. A **RESCISÃO DO CONTRATO** poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração, pelos seguintes motivos:

- o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
- o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;
- o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;
- a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou

transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

- o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;
- o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas em registro próprio;
- a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;
- a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
- a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
- razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
- a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato. A rescisão do contrato poderá ser determinada pela via judicial ou de forma amigável, nos casos provocados pelo chamado Fato da Administração. O Fato da Administração ocorre toda vez que o Poder Público comete uma ação ou se omite, especificamente em relação ao contrato, de forma a impedir ou retardar sua execução. As situações

elencadas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação a este tipo de rescisão são as seguintes:

- a suspensão da execução do contrato, 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;
- o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;
- a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas

to além do limite permitido no § 1º do art. 65 da Lei (que dispõe sobre os limites máximos para acréscimos ou supressões nos contratos).

O inciso XVIII do mesmo artigo refere-se à possibilidade de rescisão do contrato por motivo de descumprimento, por parte da contratada, da proibição de empregar menores de dezoito anos de idade em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, ou menores de dezesseis anos (salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos de idade) em qualquer trabalho.

PROCESSO DE PAGAMENTO

CONCEITO DE DESPESA PÚBLICA

Conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos (**DESPESAS CORRENTES**) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (**DESPESAS DE CAPITAL**).

As fases da despesa

As fases ou estágios da despesa são etapas do processo de realização da despesa pública. Todas as despesas passam por 3 (três) estágios principais, eles são: empenho, liquidação e pagamento. Para alguns autores, a “programação orçamentária e financeira” e a “licitação” também devem compor esse quadro, nesta ordem:

Despesas Correntes

As realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. (fonte: sítio da Secretaria do Tesouro Nacional)

Despesas de Capital

As realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. (fonte: sítio da Secretaria do Tesouro Nacional)

Orçamento Público

Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a receita e fixa a despesa da administração pública. É elaborada em um exercício para depois de aprovada pelo Poder Legislativo, vigorar no exercício seguinte. (fonte: sítio da Secretaria do Tesouro Nacional)

Implemento de Condição

Condição que precisa ser atendida para que o ato possa ser finalizado.

Adjudicação

Procuração dada a uma terceira parte, um agente fiduciário, que passa ter amplos direitos de liquidar seus ativos para satisfazer as reivindicações de credores. No processo licitatório, é a manifestação oficial pela proposta mais vantajosa. (fonte: Tesouro Nacional)

- programação orçamentária e financeira
- licitação
- empenho
- liquidação
- pagamento

Programação da Despesa

Em linhas gerais, consiste em enquadrar a despesa do órgão no **ORÇAMENTO** e confrontar com o fluxo de recebimentos. Isso se faz necessário em razão de ser a Lei Orçamentária uma PREVISÃO das arrecadações e gastos. Se houver frustração nas receitas estimadas ou se houver gastos imprevisíveis e urgentes, as despesas podem sofrer limitações, daí a importância dessa verificação prioritária.

Licitação

Procedimento administrativo para a contratação de serviço ou aquisição de produtos por entes da Administração Pública.

Empenho

Sem dúvida, uma das fases mais importantes para a realização da despesa. Segundo texto do art. 58 da Lei 4.320/64, “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de **IMPLEMENTO DE CONDIÇÃO**”.

Em linhas gerais, o empenho é a vinculação de uma quantia da verba à uma determinada despesa **ADJUDICADA** a determinado fornecedor. O empenho pode ser:

- Ordinário – quando o valor do empenho é igual ao valor da **COMPRA** ou serviço e o pagamento pelo seu total, em uma única vez;
- Por Estimativa – quando não houver possibilidade de se apurar o valor correto da despesa. E o pagamento seja efetuado em parcelas;
- Global – quando se conhece o valor total da despesa, mas o pagamento será feito de forma parcelada;

Liquidação

É o procedimento realizado para verificar o direito do **CREDOR**. A liquidação é o momento em que se averigua o objeto do pagamento, o valor desse pagamento e o credor do valor a ser pago.

A liquidação é precedida de um ato administrativo, o Atesto. A liquidação, baseada no processo de contratação corroborado pelo atesto, compreende a declaração de veracidade daquele débito e seu credor e o projeta para o pagamento.

Pagamento

O pagamento, como o próprio nome diz, é o efetivo repasse do **MONTANTE APURADO NA LIQUIDAÇÃO** ao credor de direito. É o último estágio da despesa pública. É caracterizado pela emissão de um cheque ou ordem bancária em favor do prestador do serviço ou fornecedor do material, após as verificações necessárias nas fases que o precedem.

Credor

Pessoa física ou jurídica que adquire o direito a receber valores financeiros do ente contratante.

Montante apurado na liquidação

Valor efetivamente devido, apurado pelo fiscal do contrato no momento da medição do serviço prestado.

Exercício Financeiro

Período correspondente à execução orçamentária. No Brasil, coincide com o ano civil. (fonte: sítio da Secretaria do Tesouro Nacional)

Em regra, as despesas devem ser pagas no seu exercício **FINANCEIRO** correspondente, no entanto, isto nem sempre é possível, surgindo assim, os seguintes institutos:

- Restos a pagar

A despesa orçamentária empenhada que não for paga até o dia 31 de dezembro, final do exercício financeiro, será considerada como Restos a Pagar (RP), para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício.

As despesas inscritas em “restos a pagar” podem estar em 2 (dois) estágios diferentes: processados ou não-processados. Denomina-se resto a pagar processado, a despesa que já passou por todas as fases, faltando apenas o efetivo pagamento. Já os restos a pagar não-processados são aquelas despesas que ainda carecem de liquidação.

A inscrição em RP tem validade por um ano, devendo ser cancelado em 31 de dezembro do ano subsequente ao de sua inscrição (Art. 68, Dec. 93.872/86).

- Despesas de exercícios anteriores

As despesas de exercícios anteriores são aquelas que detinham orçamento próprio, porém não foram processadas à sua época (ou seja, não foram inscritos em restos a pagar). Também estão nessa categoria os restos a pagar que tenham tido sua prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o exercício correspondente.

Não se confundem com os restos a pagar, pois sequer foram empenhadas, ou, se houverem sido, tiveram o empenho anulado.

Originam-se, assim, de compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que deva ocorrer o pagamento, para o qual o orçamento continha crédito próprio, com suficiente saldo orçamentário, mas que não tenham sido processados naquele momento (SECOF/TCU).

Documentos para a comprovação da despesa

A Nota fiscal é o documento mais comum para a comprovação da despesa, e tem por fim o registro de uma transferência de propriedade sobre um bem ou uma atividade comercial prestada por uma empresa ou pessoa física para outra empresa ou pessoa física.

A nota fiscal também registra o valor dessas operações e serve de base para o cálculo e recolhimento dos impostos correspondentes à operação.

Denomina-se fatura o documento comercial que representa a venda para clientes domiciliados em território nacional, mas comum também é a utilização do termo para representar as notas fiscais de serviços prestados. Ex.: fatura de energia elétrica, telefonia, fornecimento de água, etc.

Já o recibo é um documento simples, através do qual o credor dá quitação ao pagamento de certa quantia. É utilizado geralmente nos recebimentos de aluguéis.



UNIDADE II

LEGISLAÇÃO APLICADA

LEGISLAÇÃO

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 - Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

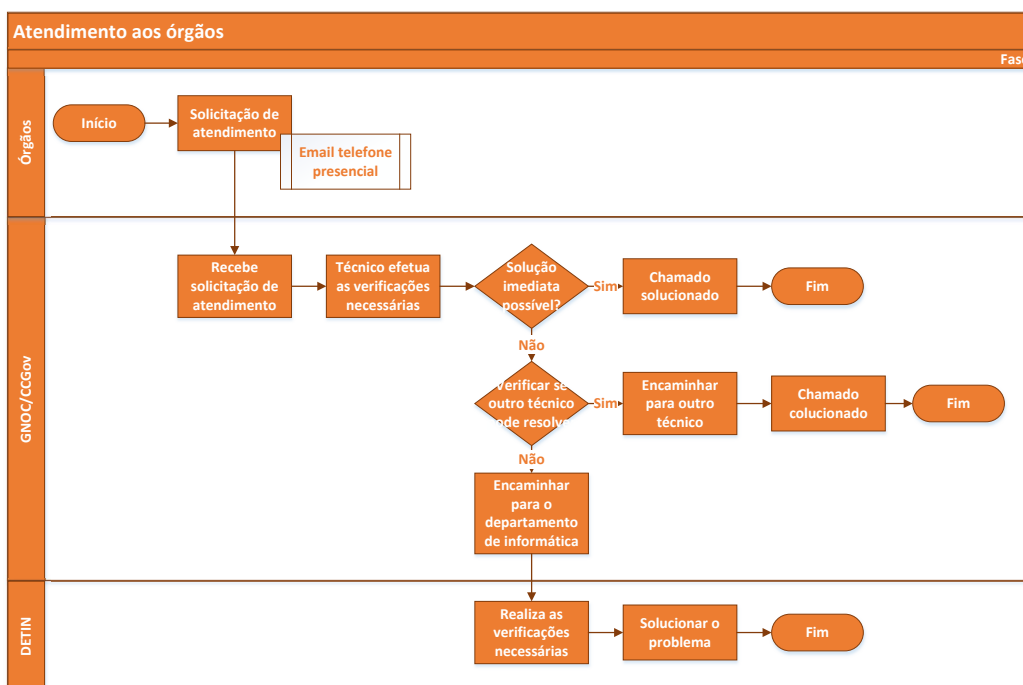


UNIDADE III

ATIVIDADES DA GERÊNCIA
DE NORMALIZAÇÃO
DE CONTRATOS

Dentre as atribuições da Gerência de Normalização de Contratos – GNOC, estabelecidas pelo Regimento Interno da SEFAZ – Portaria n.º 0285/2014-GSEFAZ estão: o desenvolvimento e suporte do Sistema de Gestão de Contratos – SGC e de Gestão de Contas Públicas – SGCP; treinamento e orientação aos usuários destes Sistemas; orientação e supervisão das contratações no âmbito do Poder Executivo Estadual; e divulgação das informações relacionadas aos contratos mantidos pelos órgãos do Poder Executivo Estadual no Portal da Transparência do Governo do Estado do Amazonas.

Assim, a GNOC vem, ao longo dos anos, buscando aperfeiçoar o modelo de gestão proposto pelo SGC, especificamente, com constantes melhorias, para facilitar o trabalho dos usuários, evitando o retrabalho e diminuindo a incidência de erros. De forma, que o SGC além de auxiliar os órgãos na gestão dos seus ajustes, tem também o objetivo de produzir informações para auxiliar os gestores em todos os níveis, e ainda disponibilizar estas informações para a sociedade.



FLUXOGRAMAS DOS PROCESSOS

Atendimento aos órgãos

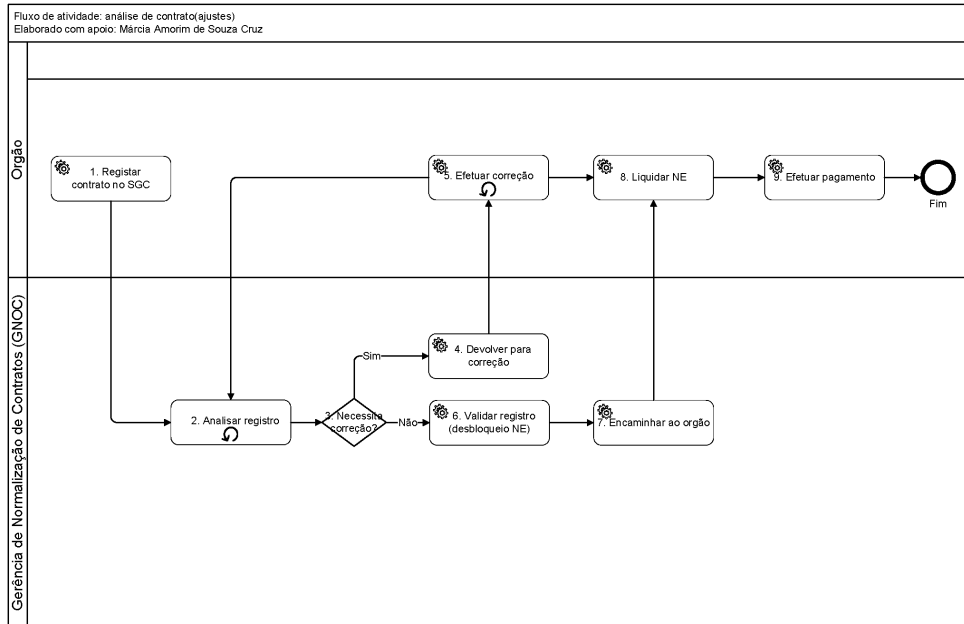
A equipe de suporte do SGC faz parte da GNOC, e a principal atividade desempenhada hoje pelos membros é o atendimento realizado aos órgãos usuários do sistema

Descrição do Fluxo:

- 1) O órgão usuário do SGC que necessite de atendimento pode fazê-lo de três maneiras: pelo telefone, e-mail ou em atendimento presencial. O atendimento presencial deverá sempre ser agendado, pois são inúmeros os órgãos participantes do processo;
- 2) A solicitação será recebida por um técnico da área de contratos da Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais – CCGov, especificamente da GNOC;
- 3) Ao receber a solicitação, o técnico envidará esforços para resolver a solicitação imediatamente;
- 4) Não sendo possível a solução imediata, o técnico solicitará ajuda dos demais membros da GNOC, ou ainda, do técnico do Departamento de Informática, responsável pelo SGC;
- 5) Ao resolver a questão, o técnico informará o órgão da solução encontrada.

Análise de Contratos/Validação

Para que haja fidedignidade nos dados apresentados aos gestores dos órgãos e à sociedade de maneira geral, a GNOC faz um grande esforço na tentativa de uniformizar as informações registradas pelos órgãos, nos cadastros de seus contratos e aditivos, por meio da análise e validação de todos os registros efetuados pelos usuários.



Descrição do Fluxo:

- 1) após a realização de todos os procedimentos para firmar um contrato ou outro ajuste, o órgão deverá, obrigatoriamente, registrar esse ajuste no SGC para que os demais procedimentos sejam autorizados;
- 2) quando este registro é finalizado, a GNOC irá visualizá-lo e efetuará uma verificação das informações registradas. Essa verificação visa, essencialmente, a manutenção de um formato-padrão de dados que possam ser entendidos e comparados entre si;
- 3) ao verificar o registro dos ajustes, a equipe de suporte do SGC poderá verificar alguma inconsistência nos dados informados;
- 4) e irá, por meio do sistema, devolver ao órgão, solicitando a revisão do registro;
- 5) o órgão irá verificar a solicitação de correção de dados, e efetuará o ajustamento das informações;
- 6) caso a equipe de suporte não encontre nenhuma inconsistência no registro, irá efetuar a sua validação.

- 7) após a validação o fiscal do contrato poderá então efetuar o registro do atesto;
- 8) ou a liquidação da despesa poderá ser efetuada diretamente, caso não necessite da emissão do Termo de Execução de Serviços - TES;
- 9) o órgão poderá então proceder ao pagamento da despesa.

Análise da natureza do empenho/justificativa

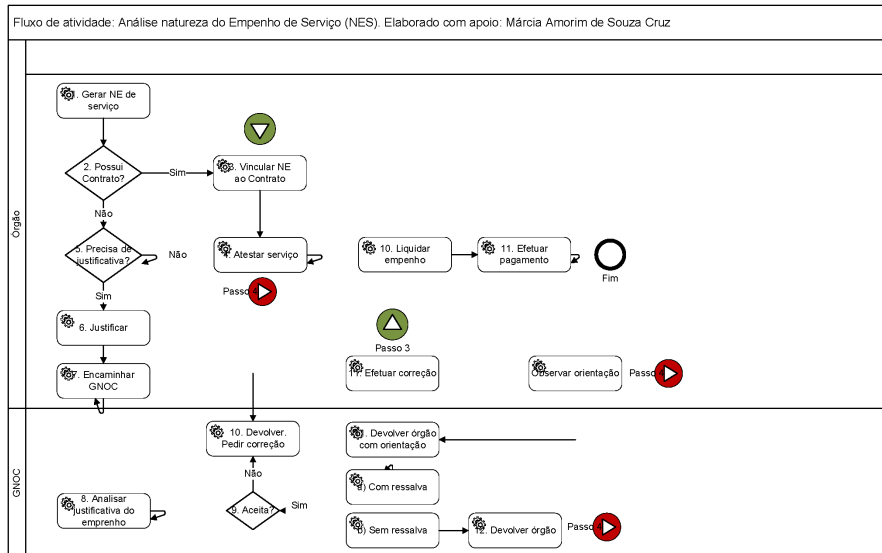
A Lei 8.666/93 autoriza que seja dispensada a firmação de contrato ou outro ajuste nos casos em que a despesa (compra ou serviço) seja realizada imediatamente, ou seja, no prazo máximo de 30 dias. Porém, como o sistema ainda não identifica essa situação, algumas naturezas de despesa de serviço (ND), que estão marcadas com a obrigatoriedade da emissão de instrumento contratual devem ser justificadas no SGC e liberadas para fins de atesto ou liquidação da despesa.

A equipe de suporte do SGC tem a atribuição de analisar cada nota de empenho (NE) que aparece com justificativa, e orientar a atuação do órgão quanto à necessidade de firmação de instrumento contratual. Todas as justificativas serão aceitas ou aceitas com ressalva, caso a equipe julgue necessário alguma orientação ao órgão. Somente serão recusadas as justificativas quando a NE estiver relacionada a algum contrato, quando então deverá ser vinculada a este instrumento e não justificada.

Descrição do Fluxo:

- 1) Para a realização de algum serviço com prestação imediata, o órgão irá emitir uma NE;
- 2) O usuário irá verificar se existe um contrato para amparar a despesa;
- 3) Caso haja um contrato, a NE deverá ser vinculada a esse ajuste;
- 4) Após a vinculação, o fiscal poderá efetuar o atesto da NE;
- 5) Caso não exista um contrato, e a Natureza da Despesa seja de serviço, o usuário deverá efetuar a justificativa da não existência de contrato;
- 6) O usuário irá apresentar as razões do órgão para a não firmação de um contrato para amparar a despesa realizada;

Segmento: Gerência de Normalização de Contratos (GNOC)	SEFAZ/CCGov Responsável: ADI
Processo: Análise Natureza do Empenho de Serviço (NES)	Versão 2 Pág. 1 19.05.2014




- 7) Ao salvar a justificativa, ela será automaticamente visualizada pela equipe de suporte do SGC;
- 8) A equipe de suporte irá efetuar a análise da justificativa.

ORIENTAÇÕES E NORMAS

Outra atribuição da Gerência de Normalização de Contratos – GNOC é exatamente a produção de atos normativos ou de orientação aos diversos órgãos do Poder Executivo Estadual sobre os procedimentos para as contratações públicas.

Esta atividade ainda incipiente começa ser desenvolvida com a emissão de Instruções Normativas, com o objetivo de orientar os órgãos com as melhores práticas na área de contratação pública.

 <small>SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA</small>	NOTA TÉCNICA	PÁGINA 50 de 2
CÓDIGO NT./CGA/2/2013	DATA DE ELABORAÇÃO 10/1/13	DATA DE EMISSÃO 14/1/13
ÁREA EMITENTE: Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais - CCGov/Sefaz		
ASSUNTO: Orientações gerais sobre a operacionalização do SGC		
<p>FINALIDADE</p> <p>Orientar os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta sobre a correta execução dos procedimentos no Sistema de Gestão de Contratos (SGC).</p> <p>Inclusão dos itens de serviço</p> <p>Algumas “naturezas da despesa” possuem a necessidade de um detalhamento através de itens de serviço. Essa necessidade se dá para que possamos identificar exatamente o valor de determinados serviços. Por exemplo, se um órgão contrata o serviço de vigilância, apenas pelo valor total do contrato não é possível saber o custo de cada vigilante. E para que o Governo possa efetuar um melhor controle e diminuir as disparidades é necessário conhecer o valor unitário dos itens de serviço.</p> <p>Preenchimento do cronograma</p> <p>O cronograma é etapa fundamental do cadastro do contrato ou aditivo. Quando há valor da parcela definida ou estimada essa deve ser lançada no cronograma. Quando não houver estimativa de parcela mensal, o valor poderá ser lançado em único mês (exemplo: contrato de aquisição de material permanente).</p> <p>Algumas regras devem ser observadas:</p> <p>No caso de termo aditivo de prorrogação, o cronograma deverá ser preenchido com zero. O sistema entende que não houve alteração do valor mensal e repete o valor das parcelas do contrato ou do termo aditivo anterior.</p> <p>No caso de termo aditivo de alteração, o cronograma deverá ser preenchido com o valor da diferença (acréscimo ou redução). Podemos tomar como exemplo um contrato de aluguel de valor mensal de 1.000,00 e valor total de R\$ 12.000,00. Se for feito um termo aditivo com novo valor mensal de R\$ 1.200,00, o cronograma terá que ser preenchido somente com o valor da diferença, ou seja, 200,00.</p> <p>Quando se trata de termo aditivo de reprogramação, supõe-se a existência de um saldo a ser reprogramado, de forma que o cronograma deve ser preenchido com as novas parcelas (o valor do saldo redistribuído pelo novo prazo).</p>		

Utilização de números de processos e-Compras distintos em contratos e aditivos

Cada aditivo tem um número próprio de processo, o qual deve ser registrado no e-Compras. Assim, para o e-Compras o contrato e seus aditivos são processos distintos.

Se houver dúvidas sobre cadastro do aditivo no e-Compras, entrar em contato com a Gerência de Compras Eletrônicas (GCEL) da CGA pelos telefones 2121-1630 e 2121-1730 ou pelo email gcel@sefaz.am.gov.br.

Indicação correta da natureza ou detalhamento da natureza da contratação

Com certa frequência observa-se a indicação da natureza da contratação e o detalhamento de forma incorreta. Como exemplo, podemos indicar o equívoco comum no cadastro de contratos de obras e serviços de engenharia. Construção é obra; reparo e reforma são serviços de engenharia. Há, ainda, casos de objeto de contrato que traz uma denominação específica não existente no detalhamento do SGC. Neste caso, o órgão deverá encaminhar solicitação para sua criação e cópia do projeto básico para atendimentosgc@sefaz.am.gov.br.


Associação da nota de empenho

O usuário deve atentar para a associação correta da nota de empenho ao contrato ou aditivo correspondente a fim de evitar problemas futuros, especialmente durante a liquidação.

Preenchimento dos campos “Justificativa” e “Fundamentação” do termo aditivo

A justificativa para o aditamento é obrigatória e deve estar formalizada em documento constante no processo. Não se trata apenas de citar documento (ofício, memorando, etc), mas sim descrever a justificativa da alteração contratual.

A fundamentação diz respeito ao dispositivo da Lei 8666/93 que autoriza a alteração realizada.

	NOTA TÉCNICA	PÁGINA 52 de 2
CÓDIGO NT./CGA/3/2013	DATA DE ELABORAÇÃO 10/1/13	DATA DE EMISSÃO 14/1/13
ÁREA EMITENTE: Comissão de Gestão Administrativa – CGA		
ASSUNTO: Orientações gerais sobre contratação		
<p>FINALIDADE</p> <p>Esclarecer os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta sobre aspectos relevantes que devem ser observados por ocasião da execução dos atos administrativos relacionados aos contratos públicos</p> <p>DIFERENCIAÇÃO ENTRE TERMOS ADITIVOS DE PRORROGAÇÃO, ALTERAÇÃO E REPROGRAMAÇÃO E APOSTILA</p> <p>PRORROGAÇÃO</p> <p>Quando o contrato é apenas prorrogado nas mesmas condições anteriores, sem alteração de valor do contrato ou do último termo aditivo, trata-se de um termo aditivo de prorrogação (exemplo comum: prorrogação de contrato de aluguel de imóvel sem reajuste de preço).</p> <p>A prorrogação de contratos de serviços contínuos está prevista no art. 57, II, da Lei 8.666/93. Neste caso, há necessidade de associação de nota de empenho, pois haverá pagamento pelos serviços prestados na prorrogação.</p> <p>ALTERAÇÃO</p> <p>Quando ocorre alteração de valor (acréscimo ou redução) ou alguma cláusula relevante do contrato, trata-se termo aditivo de alteração. As hipóteses de alteração contratual por acordo das partes estão previstas no art. 65, II, da Lei 8.666/93 (exemplo comum: acréscimo de até 25% nos serviços contratados).</p> <p>Nos casos de alteração de valor, há necessidade de associação de nota de empenho.</p> <p>REPROGRAMAÇÃO</p> <p>A reprogramação é uma espécie de prorrogação que apenas contempla uma reorganização do cronograma de desembolso, geralmente em razão de não cumprimento do objeto do contrato no prazo previsto. Por isso não há exigência de associação de nota de empenho. A reprogramação está prevista no art. 57, § 1º, da Lei 8.666/93. Por exemplo: Reprogramação do contrato de construção de uma escola – objeto não finalizado dentro do prazo contratual, restando serviços a finalizar e pagamentos a liquidar</p>		

APOSTILA

Outro instrumento que poderá ser usado para efetuar alterações contratuais é a apostila, que se trata de anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência do contrato. Cabe apostila ao contrato nos casos previstos no art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/93 que se resumem, basicamente, ao registro de:

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

Pode ou não requerer nota de empenho, dependendo do objeto da alteração. Por exemplo: Apostila de Reajuste – quando o índice de reajuste já estiver previsto no contrato, a sua concretização poderá ser feita por intermédio de simples apostila e nesse caso, haverá necessidade de nota de empenho.

NOTA 1


Temos observado que muitos órgãos têm usado o instrumento do Termo Aditivo para fazer a juntada de uma nova Nota de Empenho ao Contrato. Ressaltamos que esse procedimento pode ser feito por apostilamento ao Contrato, não havendo a necessidade de gerar gastos desnecessários com publicação.

NOTA 2

O termo aditivo de prorrogação exige a emissão da nota de empenho, pois se pressupõe que as cláusulas contratuais serão mantidas, incluindo os valores dos serviços contratados.

Temos observado, no entanto, que constitui uma prática recorrente os órgãos firmarem 2 termos aditivos, primeiro um de prazo e, logo em seguida, outro de valor, por não dispor de nota de empenho. Tal prática contraria os preceitos legais vigentes. Para evitar essa situação, sugerimos que o órgão se planeje com antecedência.

Contudo, na total impossibilidade de apresentar a nota de empenho, orientamos que o órgão inclua a cláusula da dotação orçamentária no aditivo e, posteriormente, faça uma apostila para apenas informar a nota de empenho. Esse procedimento implica menos gastos desnecessários com publicação.

	<p>NOTA TÉCNICA</p>	<p>PÁGINA 55 de 2</p>
<p>CÓDIGO NT/CCGov/1/2014</p>	<p>DATA DE ELABORAÇÃO 25/7/2014</p>	<p>DATA DE EMISSÃO 25/7/2014</p>
<p>ÁREA EMITENTE: Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais – CCGov</p>		
<p>ASSUNTO: Alterações no SGC</p>		
<p>FINALIDADE</p> <p>Orientar os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta sobre a correta execução dos procedimentos no Sistema de Gestão de Contratos (SGC).</p> <p>Criação do tipo de termo aditivo “Rerratificação”</p> <p>Embora o SGC já tenha a opção de termo aditivo de “Alteração de dados” para os casos de alteração contratual que não envolva valores, alguns órgãos firmam termos aditivos com a nomenclatura específica “Termo Aditivo de Rerratificação” para aqueles ajustes que alteram uma cláusula contratual e ratificam as demais. Por isso, foi criado esse tipo de termo aditivo no sistema.</p> <p>Não há obrigatoriedade de os órgãos adotarem essa nomenclatura. Um simples termo aditivo alterando uma cláusula e confirmando as demais é o mesmo que um termo aditivo de rerratificação.</p> <p>Orientação sobre alteração de razão social de contratado</p> <p>Para aqueles contratos nos quais há alteração de razão social do contratado, segue o passo a passo.</p> <p>a) Os órgãos deverão enviar uma cópia digitalizada do contrato social com a alteração para o email atendimentoosg@sefaz.am.gov.br. Os administradores do SGC irão efetuar a alteração no cadastro do fornecedor.</p> <p>b) Após a alteração no cadastro do contratado e posterior comunicação por parte da equipe do SGC, o gestor irá cadastrar o termo aditivo que efetuou a alteração da razão social. Na tela do cadastro do TA, há um campo com o nome do contratado e a pergunta “Houve alteração no contratado?”.</p>		

O gestor irá selecionar a resposta “Alteração de Razão Social”. Após a seleção, ao lado do campo “Contratado” irá surgir uma lupa.


Ao clicar na lupa, uma tela abrirá com a nova razão social do contratado (alteração previamente efetuada pelos administradores do SGC). O gestor irá clicar em “Selecionar”.

A razão social do contratado será alterada automaticamente.

The screenshot shows the 'Sistema de Gestão de Contratos' interface. The main form is titled 'Inserir Novo Evento'. The 'Dados Gerais' section includes fields for 'Contrato Original', 'Nº do Processo', 'Nº do Termo Aditivo', and 'Contratado'. The 'Contratado' field contains 'NOVA RAZÃO SOCIAL (TESTE)'. A dropdown menu next to it shows 'Alteração de Razão Social' selected. Below this, the 'Evento' section has a dropdown menu with 'Termo Aditivo' selected. The 'Objeto', 'Justificativa', and 'Fundamentação' fields are empty. At the bottom, there are 'Limpar' and 'Cancelar' buttons.

Os demais campos serão preenchidos de forma usual pelo gestor. O detalhamento de termo aditivo será "Alteração de Dados".

The screenshot shows the 'Selecionar Contratado' dialog box. The dialog box has a title bar that says 'Selecionar Contratado - Windows Internet Explorer'. It contains a table with two columns: 'Nome/Razão Social' and 'Opção'. The first row has 'NOVA RAZÃO SOCIAL (TESTE)' in the first column and 'Selecionar' in the second column. There are 'Cancelar' and 'Selecionar' buttons at the bottom of the dialog box. The background shows the 'Inserir Novo Evento' form with the 'Dados Gerais' section filled with the same data as in the previous screenshot.

	NOTA TÉCNICA	PÁGINA 58 de 1
CÓDIGO NT/CCGov/2/2014	DATA DE ELABORAÇÃO 7/8/2014	DATA DE EMISSÃO 7/8/2014
ÁREA EMITENTE: Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais – CCGov		
ASSUNTO: Alterações no SGC		
<p>FINALIDADE</p> <p>Orientar os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta sobre a correta execução dos procedimentos no Sistema de Gestão de Contratos (SGC).</p> <p>Bloqueio para associação de notas de empenho emitidas após o fim da vigência do ajuste</p> <p>Não será possível efetuar a associação de notas de empenho emitidas após o término da vigência do ajuste (contrato ou aditivo). Os valores devidos a serem empenhados após o fim da vigência serão de caráter indenizatório. O sistema só permite a associação de NEs aos ajustes vigentes.</p> <p>Criação no Termo de Execução de Serviço (TES) sem contrato dos campos de certidões de regularidade fiscal</p> <p>Tal qual no Termo de Execução de Serviço (TES) com contrato, os campos de certidões de regularidade fiscal no TES sem contrato são editáveis. Portanto se na data do atesto alguma CND estiver vencida, o responsável poderá preenchê-lo com o documento vigente apresentado pelo contratado. Estamos cientes que alguns contratados não possuem todas as certidões de regularidade.</p> <p>Alguns fornecedores estão sem cadastro no Estado, mas a Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais (CCGov) está com plano para cadastrá-los.</p> <p>Esclarecemos que tanto no atesto com contrato quanto no atesto sem contrato, o TES será gerado mesmo faltando uma ou mais certidões. No entanto, o mais recomendável ao fiscal do contrato ou ao responsável pelo atesto sem contrato é solicitar ao contratado o envio da certidão válida faltante e preencher o respectivo campo no TES.</p>		



UNIDADE IV

FAQ / PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES
REFERÊNCIAS

FAQ / PERGUNTAS MAIS FREQUENTE

FAQ OPERACIONAL

O que é o Sistema de Gestão de Contratos (SGC)?

Resposta: O Sistema de Gestão de Contratos (SGC) é o instrumento de gestão de contratos, exceto aqueles relacionados a obras e serviços de engenharia, celebrados pelas autarquias, fundações e órgãos do Poder Executivo (Art 1º, §1º, Decreto Estadual nº 34.158, de 11 de novembro de 2013).

Como solicitar cadastro de usuários para acesso ao SGC?

Resposta: Para solicitar acesso ao SGC o órgão deverá enviar ficha de solicitação de perfil do usuário devidamente preenchida e assinada. O referido documento está disponibilizado no link “Ficha de Solicitação para Abertura de Perfil” na tela de entrada do SGC. A equipe de suporte do SGC oferece treinamento a novos usuários, desde que previamente agendado.

Quais são os perfis de acesso e suas atribuições?

Resposta: O SGC oferece perfis de acesso com atribuições específicas:

Gestor – Este perfil permite o cadastro dos ajustes e alterações nestes cadastros, bem como revisão de cadastro de ajustes, vinculação os fiscais, justificativa de empenho, consulta de relatórios, realização de pré-cadastro de fornecedor, entre outras.

Fiscal de contrato – Este perfil permite o acesso ao módulo de “Fiscalização” e a consulta aos ajustes cadastrados pelo gestor.

Responsável pelo atesto sem contrato – Este perfil permite atestar a execução de serviços sem contrato.

Usuário – Este perfil permite apenas a consulta aos ajustes cadastrados pelo gestor, à lista de atestos emitidos pelos fiscais do órgão e os relatórios gerados pelo sistema.

Ordenador da despesa – Este perfil permite a consulta aos dados cadastrados e acesso a opção “Parecer da sanção” do módulo “Fiscalização”, para aprovar ou rejeitar as proposições de sanção feitas pelo fiscal de contrato.

Quais funcionalidades que cada perfil de usuário pode executar no SGC?

Resposta: De acordo com o perfil solicitado, o sistema disponibiliza as funcionalidades que o usuário terá permissão para acessar. Para isto, após realizar o login com CPF e senha, o usuário deverá consultar o menu do sistema à esquerda.

Onde devo buscar informações sobre o SGC?

Resposta: Todas as informações estão disponibilizadas no link “Manual de Uso do Sistema” da tela de entrada

do SGC. Para dúvidas adicionais, enviar email para atendimentosgc@sefaz.am.gov.br ou ligar para (92) 2121-1720.

Não me lembro da senha de acesso ao sistema. Como proceder?

Resposta: O recurso “Esqueci minha senha” está disponibilizado na tela de entrada do SGC para aqueles usuários que precisam de nova senha. Após clicar no link “Esqueci minha senha”, preencher os campos “Usuário” (CPF) e “Email” e clicar em “Alterar”. O sistema irá enviar automaticamente uma senha ao email do usuário. Lembramos que o usuário deverá informar o mesmo email indicado na ficha de solicitação de perfil para acesso ao SGC.

MÓDULO CADASTRO

Ao tentar cadastrar novo ajuste, o CPF/CNPJ do contratado não foi encontrado. O que devo fazer?

Resposta: Para os contratados não cadastrados no SGC, preencher a tela da opção “Pré-cadastro de contratados”. O cadastro será analisado e validado pela equipe de suporte do SGC no prazo máximo de 24 horas.

O contrato/termo aditivo foi cadastrado no sistema. Como saber se o ajuste já foi validado?

Resposta: O procedimento de análise de ajustes cadastrados no SGC foi implantado em agosto de 2012. Todo ajuste (contrato, termo aditivo, termo de cessão, termo de parceria, etc) é analisado pela Equipe de Suporte do SGC no prazo máximo de 24 horas após o cadastro. Após o cadastro, o ajuste pode estar nas seguintes situações:

“Não analisado” - O contrato/aditivo foi cadastrado, mas ainda não foi analisado pela equipe de suporte do SGC.

“Em revisão” - O contrato/aditivo foi analisado e encaminhado para a correção do servidor do órgão.

“Reanálise” - O contrato/aditivo foi encaminhado pelo servidor do órgão para reanálise da equipe de suporte do SGC.

“Bloqueado” - O contrato/aditivo é bloqueado pela equipe de suporte após retornar várias vezes da “Revisão” sem a observância das alterações recomendadas.

Para saber do status do cadastro, o servidor com perfil “Gestor” irá acessar a opção “Revisar Cadastros de Ajustes”, depois selecionar dentro de “Status de validação” a opção “Todos” e clicar em “Pesquisar”. Será exibida uma lista com todos os ajustes cadastrados pelo gestor e sua respectiva situação no SGC.

Como fazer revisão dos ajustes cadastrados?

Resposta: Os ajustes pendentes de revisão são visualizados pelo perfil “Gestor” na opção “Revisar Cadastros de Ajustes” do módulo “Cadastro”. O usuário deverá clicar no botão “Editar/Validar” do ajuste a revisar e observar as recomendações na tela “Responsável pelo Cadastro/Análise”. Depois de efetuar as devidas correções no contrato ou aditivo, o usuário terá que clicar no botão “Reanalisar”. O ajuste retornará para nova análise da equipe de suporte no prazo máximo de 24 horas.

MÓDULO FISCALIZAÇÃO

Quando o fiscal tenta acessar o contrato pela opção “Ações de Fiscalização”, surge a seguinte mensagem de erro “Acesso não autorizado”. O que isso significa?

Resposta: Quando surge essa mensagem significa que o fiscal não está vinculado ao contrato indicado na portaria de designação. O fiscal do contrato deverá contatar o servidor com perfil “Gestor” do órgão e solicitar o procedimento “Vinculação de fiscal”.

Para efetuar a vinculação de um fiscal de contrato ao respectivo contrato, ou efetuar a substituição dos fiscais cadastrados, o servidor com perfil “Gestor” irá acessar a opção “Vinculação de Fiscal” e clicar no botão “Novo”. Após selecionar o contrato previamente cadastrado, o gestor deverá preencher as demais informações para efetuar a inclusão do fiscal. Depois de incluir os fiscalizadores do contrato em questão, o gestor deverá selecionar a opção “Salvar”. Os fiscais vinculados podem ser consultados na tela “Dados Complementares” do cadastro do contrato.

O responsável pela emissão do Termo de Execução de Serviço (TES) sem contrato não encontra a nota de empenho no sistema. Qual o problema?

Resposta: Há algumas hipóteses para a ocorrência dessa situação:

- 1) Algumas naturezas de despesa requerem a justificativa para a não formalização de contrato. O servidor com perfil “Gestor” deverá informar a justificativa na opção “Justificar Empenho”. Após a análise e aprova-

ção da Equipe de Suporte, a NE será visualizada pelo responsável pelo atesto sem contrato.

- 2) Todos os campos são preenchidos dificultando a pesquisa pelo sistema. Basta preencher um dos parâmetros de pesquisa e clicar em “Pesquisar”.
- 3) O campo de pesquisa de nota de empenho pode estar sendo preenchido de forma incorreta. O responsável deverá digitar o número no formato padrão, por exemplo: 2014NE01234.
- 4) O atesto já foi emitido para a nota de empenho, mas o responsável não lembra que executou tal procedimento. Ele deverá pesquisar a NE e imprimir uma via do TES.

Quando o fiscal substituto tenta emitir o atesto, surge a seguinte mensagem “Não há nenhum fiscal titular afastado”. O que significa?

Resposta: Para que o fiscal substituto possa emitir o TES, é obrigatório que o servidor com perfil “Gestor” registre o afastamento (férias, licenças, outros) do fiscal titular no SGC. Após consultar o nome do fiscal titular na opção “Cadastro de Fiscal”, clicar no botão “Editar”. Ao abrir a tela há quatro tipos de afastamentos do fiscal: Férias, Licença Médica, Licença Particular e Outros. Depois de selecionar o tipo, o “Gestor” deverá indicar o período de afastamento nos campos “Data inicial” e “Data final”. Logo em seguida clicar em “Inserir” e depois na opção “Alterar”. O fiscal substituto estará autorizado a emitir TES imediatamente após esse procedimento.

O contrato/termo aditivo foi cadastrado no sistema, mas o fiscal não consegue emitir o Termo de Execução de Serviço (TES). O que significa a mensagem “Este contrato/aditivo está pendente de validação, portanto não poderá ser feito o atesto”?

Resposta: O contrato/aditivo está em umas das situações descritas no item “h”. Se o ajuste estiver no status “Revisar”, o servidor do órgão com perfil “Gestor” deverá tomar as providências necessárias. Quanto às demais situações, a Equipe de Suporte irá proceder à análise e reanálise dos ajustes. Após a validação do cadastro dos ajustes pela equipe de suporte o fiscal de contrato poderá emitir o TES.

OUTROS

No momento da liquidação surge a mensagem “Há uma divergência de informações entre o SGC e o AFI. Esclareça dúvidas através do telefone 2121-1720”. Qual o problema?

Resposta: O motivo dessa mensagem de erro é a divergência entre o número de processo indicado na nota de empenho e o número de processo e-Compras informado no ajuste cadastrado. Havendo diferença entre esses campos não é possível realizar a liquidação.

Para efetuar a correção, basta o servidor com perfil “Gestor” acessar o cadastro do contrato ou termo aditivo pela opção “Outros eventos” no menu “Cadastro”, corrigir o campo “Nº Processo e-Compras” e clicar no botão “Alterar”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. Disponível em: <www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 1 nov. 2012.

ALVES, Léo da Silva. Prática de gestão e fiscalização de contratos públicos. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

CARDTEC – Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados. Recomendações jurídicas a serem observadas na terceirização. Disponível em: <http://www.cadterc.sp.gov.br/portal.php/cadastro_recomendacoes_juridicas>. Acesso em 30 out. 2012.

CARTILHA para os Gestores de Contratos de Tecnologia da Informação – 1ª edição. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LICITAÇÕES e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, 2010.

MANUAL de gestão de contratos do STJ /Jorge Ulisses Jacoby Fernandes; Karina Amorim Sampaio Costa. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MANUAL de Gestão de Contratos. Minas Gerais: Universidade Federal de Viçosa, 2008. Disponível em: <<ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manualGestaoContratos.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

MANUAL de Logística: Fiscalização e Contratos: Versão 2.0. Brasília, Ministério da Fazenda, 2011. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/160868-Manual-de-Fiscalizacao-de-Contratos>>. Acesso em: 7 nov. 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. A terceirização e o Direito do Trabalho. 12. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZOCO, Carlos Fernando. Duração do contrato administrativo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 59, iout.2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3255>>. Acesso em: 9 nov. 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MIYASHITA, Marcelo. Como medir a qualidade dos serviços. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/como-medir-a-qualidade-dos-servicos/23763/>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

TINOCO, Jorge Eduardo Lucena. Composição de preços – recomendações básicas ao gestor de restauro. Olinda, 2008.

LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – Perguntas e respostas. Controladoria Geral da União,

Brasília, 2011. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 2 set. 2014.

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

Manual do Gestor/Fiscal de Contratos. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados-MS.

Cartilha sobre Atesto de serviços, obras e compras – Controladoria Geral do Município de Salvador, Bahia, 2011.

GASIOLA, Gustavo Gil. O fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 69-84, 2014.



Este manual foi impresso em Manaus,
em maio de 2015. O projeto gráfico
– miolo e capa – foi feito pela **SEFAZ-AM**.