

MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO de Contratos

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

2024



PGE
PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO PARÁ



HELDER ZAHLUTH BARBALHO

Governador do Estado do Pará

HANA GHASSAN TUMA

Vice-Governadora do Estado do Pará

GOVERNANÇA SUPERIOR ESTRATÉGICA

RICARDO NASSER SEFER

Procurador-geral do estado do Pará

ANA CAROLINA LOBO GLUCK PAÚL

Procuradora-geral adjunta do contencioso

ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA

Procuradora-geral adjunta administrativa

ANA CLÁUDIA SANTANA DOS SANTOS ABDULMASSIH

Corregedora-geral

MEMBROS DA COMISSÃO DE ELABORAÇÃO

GUSTAVO TAVARES MONTEIRO

Procurador do Estado

Presidente

BRUNO HENRIQUE ALVES SALOMÃO

Procurador do Estado

ROBERTA CARVALHO DA SILVA

Procuradora do Estado

ROBINA DIAS PIMENTEL VIANA

Procuradora do Estado

SUMÁRIO

Apresentação	5
1. O que é a fiscalização de contratos?.....	6
2. O que é a gestão de contratos?.....	7
3. Como é escolhido o fiscal de contrato? Quem escolhe?.....	8
4. O que faz o fiscal de contratos?.....	10
5. O que faz o gestor de contratos?.....	16
6. Quais os cuidados específicos para os contratos de mão-de-obra?.....	21
7. Procedimento de responsabilização.....	25
8. Dúvidas mais frequentes	31
Anexo I – Modelo de Atesto de Nota Fiscal	34

Apresentação

O Manual de Fiscalização de Contratos da Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE/PA) é resultado do trabalho de uma comissão de Procuradores dedicados à melhoria dos processos de fiscalização e gestão de contratos.

Elaborado com base na Lei Federal n. 14.133/2021 e no Decreto Estadual n. 3.813/2024, este Manual é uma ferramenta essencial para garantir a transparência e eficiência nas contratações públicas.

O Manual abrange aspectos importantes. Ele começa explicando o conceito de fiscalização de contratos, destacando sua importância para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e o uso correto dos recursos públicos. Em seguida, aborda a gestão de contratos, que envolve planejamento, execução, controle e encerramento das atividades contratuais de forma estratégica e eficiente.

Uma seção importante do Manual é aquela que detalha como é escolhido o fiscal de contrato e quem realiza essa escolha. Isso é essencial para garantir que a pessoa responsável pela fiscalização tenha o conhecimento e a imparcialidade necessários. Além disso, o Manual explora as atribuições tanto do fiscal de contratos quanto do gestor de contratos, destacando suas responsabilidades e áreas de atuação específicas. Também oferece orientações sobre os cuidados a serem tomados em contratos de mão-de-obra, procedimentos de responsabilização e respostas para dúvidas comuns, contribuindo assim para uma gestão contratual mais eficaz e transparente.

O Manual, portanto, oferece aos servidores da Administração Pública estadual orientações úteis e uniformizadas na execução das atribuições referentes à gestão e fiscalização de contratos. O seu texto será constantemente atualizado para aperfeiçoá-lo e adequá-lo às alterações normativas na matéria.

Ricardo Nasser Sefer

Procurador-Geral do Estado

1 - O que é a fiscalização de contratos?

A fiscalização é o conjunto de atividades executadas para garantir que o contrato será cumprido pela contratada. Essas ações se separam em dois grupos: a fiscalização técnica e a fiscalização administrativa.

O contrato possui diversas obrigações, para ambas as partes. A principal delas é a entrega do objeto licitado ou oriundo de contratação direta (inexigibilidade ou dispensa de licitação). Em relação ao objeto do contrato, as obrigações da contratada estão no edital, termo de referência ou, no caso de obras, no projeto básico ou executivo. Por exemplo, se o termo de referência exigiu que o carro comprado pela Administração possua câmbio automático, não pode a contratada entregar um com câmbio manual.

A fiscalização técnica, portanto, se ocupa da obrigação principal do contrato, compreendendo-se a quantidade, qualidade, tempo e modo da entrega do bem ou serviço comprado pela Administração Pública.

Além da entrega do objeto licitado, há outras questões ligadas ao contrato. Um exemplo é a sua vigência. Outra questão importante é a manutenção das condições de habilitação da contratada, como é o caso da necessidade de, antes do pagamento, exigir e conferir as certidões negativas de débito com a Fazenda, a previdência e débitos trabalhistas. Todos estes detalhes não estão diretamente envolvidos com a entrega do bem, mas precisam ser observados pelas partes.

A fiscalização administrativa, deste modo, é o acompanhamento do contrato quanto ao cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e o controle de prorrogações, revisões, reajustes e repactuações.

O fiscal de contrato é o servidor que deve zelar para que o bem ou serviço adquirido pela Administração seja prestado fielmente com o que foi licitado ou objeto de inexigibilidade ou dispensa. O fiscal também deve se atentar para as questões administrativas do contrato como vigência, data de reajuste e regularidade da contratada.

2 - O que é a gestão de contratos?

A gestão de contratos é um conjunto de atividades mais amplo que a fiscalização (controle da fiel execução do contrato pela contratada). Além disso, a gestão também engloba ações que iniciam e impulsionam as alterações do contrato e a apuração da sua inexecução parcial ou total.

Ao final do contrato, a unidade responsável pela sua gestão também deve providenciar todo o necessário à extinção regular e avaliação do contrato. Essa avaliação compreende a análise do atingimento das finalidades da contratação (apontadas no ETP) e o desempenho da contratada.

Um exemplo de ação a cargo da gestão de contratos é a resposta a uma comunicação do fiscal do contrato de que o objeto não será entregue no prazo. Neste caso, o responsável pela gestão do contrato deverá providenciar tanto a prorrogação do contrato pelo tempo necessário ao seu cumprimento, quanto iniciar a apuração de quem deu causa ao descumprimento do prazo.

Outra situação possível é a verificação de que o preço do contrato, embora reajustado, não preserva o equilíbrio econômico-financeiro do tempo da celebração. A atividade da gestão de contratos correspondente a esta hipótese é iniciar um processo para a definição do novo preço do contrato.

Em regra, a gestão de contratos será executada por uma unidade do órgão ou entidade. Cabe ao titular do órgão ou entidade indicar, em um ato normativo, qual unidade é a gestora de contratos. Outra opção possível e recomendável para contratos mais complexos é a indicação de um ou mais servidores para responder pela gestão desses contratos. Neste caso, aplicam-se as mesmas regras para a seleção do fiscal.

3 - Como é escolhido o fiscal de contrato? Quem escolhe?

O fiscal do contrato é escolhido pela autoridade definida na norma de governança do órgão ou entidade, ou, na ausência desta, por seu titular. Sempre que possível, a escolha recairá sobre servidores efetivos dos quadros permanentes da Administração, que possuam conhecimento acerca do objeto contratado e/ou lotados em setores que tenham afinidade com o objeto.

Por exemplo, caso o contrato seja de obra, a fiscalização deverá recair em servidor lotado no setor de engenharia do órgão ou entidade. Caso seja a entrega de bens consumíveis (água, café etc.) provavelmente um servidor do almoxarifado/patrimônio seria mais adequado. Já caso os bens sejam computadores, a escolha de alguém do setor de informática se mostra mais compatível para aferir a correta execução do contrato.

Se a fiscalização for complexa por sua natureza ou deva ser cumprida em diversas unidades administrativas, a escolha pode recair em mais de um agente público. Nesse caso, a autoridade estabelecerá a parcela administrativa ou técnica que cada um dos fiscais ficará responsável por acompanhar.

Após a escolha, a designação será formalizada por portaria que indicará o fiscal ou os fiscais, conforme o caso, e seus suplentes. Os agentes designados não ficam impedidos de responder pela fiscalização de mais de um contrato e respondem tanto pela fiscalização técnica (obrigação principal do contrato), quanto pela fiscalização administrativa (obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e o controle de prorrogações, revisões, reajustes e repactuações).

O encargo de fiscalização não poderá ser recusado. Apesar disso, se houver algum fato que possa comprometer a sua imparcialidade, o fiscal deverá comunicar à autoridade, que decidirá a respeito. São eles:



- Ter participado da licitação como agente de contratação, pregoeiro, membro da comissão de licitação ou da equipe de apoio.
- Ter atuado na análise jurídica ou no controle interno da licitação.
- Ter sido responsabilizado pelos órgãos de controle externo por dano causado ao erário nos últimos 5 anos.
- Ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratantes habituais da Administração.
- Ter vínculo de parentesco ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com licitantes ou contratantes habituais da Administração.

Do mesmo modo, se o fiscal identificar deficiência ou limitação técnica para cumprimento da função, também deverá comunicar para que, se for o caso, a autoridade providencie a sua qualificação técnica ou mesmo designe outro agente que tenha a qualificação técnica requerida.

4 - O que faz o fiscal de contratos?

A fiscalização do contrato envolve aspectos técnicos e administrativos.

A fiscalização técnica do contrato será desempenhada por servidor – selecionado a partir de sua qualificação, conhecimento e capacidade técnica – responsável por fiscalizar tecnicamente o contrato e aferir os níveis mínimos de indicadores referentes à qualidade, quantidade, tempo e modo da prestação do serviço ou da entrega do bem. A fiscalização técnica pode ser exercida cumulativamente com a administrativa por um único servidor ou separadamente, a depender das exigências do caso concreto.

O responsável pela fiscalização técnica do contrato deve possuir cópia do inteiro teor de editais, de atas de registro de preços, de instrumentos contratuais e de todos os anexos desses documentos, especialmente o projeto básico ou termo de referência, além de eventuais aditivos e apostilamentos.

A **fiscalização técnica** compreende:



- Prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, prestando as informações pertinentes às suas competências.
- Avaliar e acompanhar, rotineiramente, a quantidade e a qualidade dos serviços executados ou dos bens entregues pela contratada; essa atividade verifica se as especificações contidas nos planos, projetos, planilhas, memoriais descritivos, especificações técnicas, projeto básico, termo de referência e na proposta foram atendidos, assim como os prazos de entrega, execução e de conclusão.
- Registrar, no histórico de fiscalização do contrato, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a indicação do que for necessário para a regularização das



faltas ou dos defeitos observados; além de registrar, as ocorrências devem ser comunicadas de forma simultânea ao gestor e à contratada para que a pendência seja solucionada.

- Aprovar a medição dos serviços efetivamente realizados, de acordo com o contrato.
- Apurar o valor a ser pago e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação, com base no contrato e nos comprovantes de entrega do bem ou de efetiva prestação do serviço.
- Certificar-se de que a contratada: [a] é quem executa integralmente o contrato, na hipótese de ser vedada a subcontratação; [b] mantém a subcontratação nos limites do que foi autorizado em contrato; ou [c] mantém um responsável técnico acompanhando as obras e os serviços, quando assim determinar o contrato.
- Conferir notas fiscais, faturas ou documentos equivalentes, e atestar a prestação do serviço ou recebimento dos bens.
- Emitir notificações à contratada para que esta adote providências em caso de verificação de descumprimento de cláusulas contratuais; a notificação deve conter o prazo para a devida correção.
- Informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, acerca de situação que demande decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a competência do fiscal.
- Manifestar-se sobre as solicitações e reclamações relacionadas à execução dos contratos (exemplo: a contratada apresenta pedido administrativo expondo o interesse na

prorrogação contratual. O fiscal técnico deve então manifestar-se sobre a necessidade de manutenção da contratação, e atestar, ou não, a regularidade dos serviços prestados).

- Solicitar a reparação, correção, remoção, reconstrução ou substituição, às expensas da contratada, no total ou em parte, de objeto do contrato, em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados.
- Atuar, com eficiência e celeridade, na solução dos problemas que venham a ocorrer ao longo da execução contratual.
- Indicar, expressamente, a necessidade de descontos a serem realizados em razão da inexecução ou da má execução do contrato, por meio de glosas.
- Dar ciência ao gestor do contrato acerca da possibilidade de não conclusão do objeto na data pactuada, com as justificativas apresentadas pela contratada.
- Comunicar formalmente ao gestor do contrato acerca do inadimplemento parcial ou total do contrato, registrando as providências adotadas e documentando os fatos que possam levar à aplicação de sanção e/ou à rescisão contratual.
- Informar ao gestor do contrato, formalmente e com antecedência, a superveniência de causa impeditiva para o exercício da função.
- Receber provisoriamente aquisições, obras ou serviços sob sua responsabilidade, mediante termo de recebimento provisório, no qual seja apontado o cumprimento das

exigências de caráter técnico constantes do instrumento contratual.

- Solicitar ao gestor do contrato, quando necessário, o auxílio das unidades de consultoria jurídica e controle interno.
- Observar as normas referentes ao tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, disponibilizados pelas contratadas.
- Desenvolver outras atribuições contidas no instrumento contratual ou correlatas da atuação e determinadas pelo gestor do órgão ou entidade.

A fiscalização administrativa do contrato será desempenhada por servidor designado para o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como para o controle de prorrogações, revisões, reajustes e repactuações.

O responsável pela fiscalização administrativa também precisa ter cópia do inteiro teor de editais, de atas de registro de preços, de instrumentos contratuais e de todos os anexos desses documentos, especialmente o projeto básico ou termo de referência, além de eventuais aditivos e apostilamentos.

A **fiscalização administrativa** compreende:



- Prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências.
- Receber provisoriamente aquisições, obras ou serviços sob sua responsabilidade, mediante termo de recebimento provisório, no qual seja apontado o cumprimento das exigências de caráter administrativo constantes do instrumento contratual.



- Comunicar ao gestor do contrato, formalmente e com antecedência, a superveniência de causa impeditiva para o exercício da função.
- Desenvolver outras atribuições contidas no instrumento contratual ou correlatas da atuação e determinadas pelo gestor do órgão ou entidade.
- Coletar os documentos relativos às condições de habilitação e/ou qualificação da contratada, durante a vigência do contrato.
- Estabelecer rotina para verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais pela contratada, checando os documentos comprobatórios, conforme exigidos no contrato.
- Conferir se os documentos apresentados pela contratada correspondem aos dos prestadores de serviço que estão alocados para cumprimento do objeto pactuado.
- Verificar o cumprimento da reserva de vagas prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou aprendiz, de que trata o art. 116 da Lei Federal n. 14.133/2021.
- Registrar ocorrências referentes à fiscalização administrativa.
- Emitir notificações à contratada para que esta adote providências em caso de verificação de descumprimento de cláusulas contratuais; a notificação deve conter prazo para a devida correção.



- Comunicar ao gestor do contrato, formalmente e com antecedência, a superveniência de inadimplemento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, além de outras situações que demandem decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso (exemplo: o fiscal administrativo detecta que existem obrigações trabalhistas vencidas em relação ao contrato, e após notificação da contratada, esta não adota providências saneadoras no prazo estipulado. Deve o fiscal administrativo, portanto, levar o descumprimento das obrigações contratuais ao conhecimento do gestor do contrato).
- Observar as normas referentes ao tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, disponibilizados pelas contratadas.
- Controlar os prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas.

5 - O que faz o gestor de contratos?

O gestor exercerá papel mais amplo que o fiscal. Ao gestor do contrato é atribuída a supervisão da relação contratual para que, em conjunto com a atividade de fiscalização, esteja assegurado o cumprimento dos fins a que se destina a contratação pública. São, portanto, atividades complementares. Um exemplo disto é a contratação de um software pela Administração: a fiscalização deve se encarregar de verificar se o programa foi fornecido de acordo com o termo de referência, edital e contrato; a gestão deve refletir se o software cumpriu as expectativas registradas no planejamento da contratação, em especial o estudo técnico preliminar.

Enquanto o fiscal será responsável pelo controle fiel do contrato, o gestor exercerá atividades de coordenação da execução. Para isso, o gestor poderá: determinar providências; tomar decisões; abrir processo para apuração de responsabilização por inexecução contratual; providenciar a prorrogação e alteração do contrato; avaliar conclusivamente a execução do contrato e o desempenho da contratada; e cuidar de todo o necessário à extinção regular do contrato.

Para desempenho do encargo, são obrigações do gestor:



- Conhecer o inteiro teor de editais, de atas de registro de preços, de instrumentos contratuais e de todos os anexos desses documentos, inclusive o projeto básico ou termo de referência, além de aditivos e apostilamentos.
- Manter o controle dos contratos celebrados no âmbito do seu órgão ou entidade, sob sua responsabilidade, registrando e atualizando as informações necessárias nos sistemas informatizados utilizados pelo Poder Executivo estadual. Esse controle deve ser realizado não apenas para o conhecimento dos contratos vigentes no órgão ou entidade, mas para domínio dos prazos contratuais e seus aditivos. Manter o controle das contratações contribui para o



planejamento de licitações futuras, evita que o órgão ou entidade fique sem cobertura contratual relacionada às suas atividades, além de evitar eventuais urgências relacionadas à desorganização administrativa.

- Apresentar à autoridade, quando solicitado, relatório circunstanciado de gestão do contrato. Esse relatório não deve se limitar a reproduzir as observações do fiscal, mas conterá análise conclusiva, total ou parcial, das atividades desenvolvidas pela contratada, inclusive indicando as providências pertinentes. Deve-se evitar também a mera ratificação do relatório do fiscal.
- Elaborar o relatório final do contrato para publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como forma de aprimoramento das atividades da Administração Pública estadual. Para tanto, reunirá as informações colhidas durante toda a execução do contrato e, posteriormente, as publicará no PNCP.

Além disso, o gestor coordenará a atuação do fiscal quanto às seguintes atividades:



- Acompanhar os registros realizados pelos fiscais acerca das ocorrências da execução do contrato e as medidas adotadas. O gestor poderá adotar providências relacionadas aos registros apresentados, mas, se a providência ou decisão ultrapassar a sua competência, recorrerá à autoridade superior, que deliberará a respeito. Essa definição de competências deve ser estabelecida em norma de governança do órgão e, na sua ausência, caberá ao titular.
- Verificar a manutenção, pela contratada, das condições estabelecidas em lei, edital e/ou contrato, conforme do-



cumentação coletada pelo fiscal. Um exemplo: o edital de licitação e seu respectivo contrato exigiu que o serviço contratado fosse prestado por funcionários determinados em razão da sua qualificação técnica. Durante a vigência do contrato, a Administração toma conhecimento que a empresa alterou seu quadro de empregados de maneira arbitrária, sem qualquer comunicação à contratante. Nesse exemplo, o gestor averiguará a situação e, sendo o caso, providenciará a penalização da empresa e/ou o encerramento do contrato, por descumprimento das obrigações fixadas.

- Atestar a regularidade das obrigações acessórias, compreendidas as de natureza trabalhista, fiscal e previdenciária a cargo da contratada. Ou seja: o fiscal do contrato colhe os documentos necessários (como certidões de regularidade tributária, de seguridade social, do FGTS, de ausência de condenação na justiça trabalhista, balanço patrimonial, certidão relativa à falência, certidões ou atestados de qualificação profissional, entre outros). Então, o fiscal apresentará as informações ao gestor que verificará se a contratada está regular quanto a essas obrigações. Sendo o caso, atestará a regularidade, mediante a conferência da veracidade, validade temporal e congruência entre as informações.
- Orientar os fiscais de contrato no desempenho de suas atribuições e lhes propiciar acesso às informações, documentos e meios necessários ao exercício das atividades de fiscalização.
- Após o recebimento provisório pelo fiscal, receber definitivamente aquisições, obras ou serviços relativos a contratos sob sua responsabilidade. Ou seja, o recebimento provisório cabe ao fiscal, enquanto o recebimento definitivo compete ao gestor ou a comissão designada pela autoridade.



- Adotar medidas preparatórias para a aplicação de sanções e para a extinção contratual, conforme previsão contida no edital, no contrato ou na legislação, com aprovação da autoridade. Nesse caso, independentemente de provocação do fiscal, se o gestor identificar que a contratada descumpriu obrigações, deverá proceder aos encaminhamentos necessários para a extinção do contrato e/ou aplicação das respectivas sanções estabelecidas.
- Após a comunicação formal do fiscal, proferir decisão ou determinar providência para a boa execução do contrato. Se, por outro lado, determinada providência e/ou decisão ultrapassar as atribuições do próprio gestor contratual, ele dará conhecimento a autoridade que possa decidir, conforme norma de governança do órgão e/ou da entidade.
- Solicitar o auxílio da unidade de consultoria jurídica ou controle interno do órgão ou entidade, quando surgirem dúvidas afetas às atribuições desses setores. Nem toda execução contratual deverá ser analisada pelo controle interno ou consultoria jurídica do órgão ou entidade, mas tão somente aqueles em que haja dúvida razoável relacionada aos temas. Nesse caso, o gestor contratual deve formalizar as questões para que o setor competente apresente manifestação, saneando-as. Esses setores deverão responder os questionamentos apresentados e subsidiar a atuação do gestor e fiscais com informações relevantes para reparar ou prevenir riscos da execução contratual.

O gestor também detém responsabilidades relacionadas às obrigações financeiras do contrato e, para tanto, deve:



- Instruir o processo com as informações e documentos necessários para a formalização de apostilamentos ou aditivos de qualquer natureza, acréscimos, supressões, prorroga-



ções, reequilíbrios ou rescisões contratuais. Como exemplo, caso seja necessário alterar o contrato para diminuir a quantidade do objeto contratado dentro dos limites legalmente estabelecidos, o gestor deverá, com auxílio das informações técnicas e fáticas pertinentes, fundamentar a necessidade de supressão.

- Realizar o controle do valor e atualização das garantias e informar a unidade técnica competente para os devidos registros. Se for o caso, já que a garantia contratual nem sempre é obrigatória, o gestor ficará atento às normas de regência, como: necessidade de renovação da garantia ou endosso da apólice de seguro, prazo de vigência ou substituição da apólice no caso de seguro-garantia, eventual majoração da garantia apresentada, entre outros.
- Zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Um exemplo seria o caso de revisão das cláusulas econômico-financeiras em caso de modificação unilateral determinada pela Administração. Em eventual supressão do objeto contratado, as cláusulas devem ser revistas para que não haja prejuízo ao Estado. Em sentido inverso, caso haja aumento do quantitativo, o gestor deverá rever as cláusulas respectivas para manter o equilíbrio econômico-financeiro, direito da contratada.
- Manter controle atualizado dos saldos de empenhos e dos pagamentos efetuados, evitando a realização de serviço ou fornecimento sem prévio empenho.

Finalmente, é o gestor do contrato quem decidirá acerca das solicitações e reclamações relacionadas à execução. Assim, se o órgão ou entidade receber reclamações ou solicitações da contratada ou mesmo de terceiros, é o gestor quem deve decidir a respeito delas. Caso ultrapasse a sua competência, o gestor deve encaminhá-las à autoridade, que decidirá.

6 - Quais os cuidados específicos para os contratos de mão-de-obra?

Os contratos em que a contratada disponibiliza empregados que ficam à disposição do contratante para a realização dos serviços são considerados como de dedicação exclusiva de mão de obra. Os exemplos mais comuns deste tipo de contrato são os de conservação e limpeza, copeiragem e vigilância patrimonial.

Embora estes contratos se diferenciem pela relevância da mão de obra na contratação, ainda assim a obrigação principal é a entrega de um serviço. No caso da limpeza, por exemplo, não é suficiente que a contratada coloque os seus empregados à disposição: o contrato é cumprido com a limpeza do órgão ou entidade de acordo com o definido no termo de referência. São responsabilidades da contratada, portanto, garantir a organização do serviço e os insumos para o bom desenvolvimento do objeto do contrato.

Ainda que haja disponibilização da mão de obra, os empregados da contratada não ficam diretamente subordinados a nenhum agente público. Também não há vínculo trabalhista entre a Administração Pública e os empregados da contratada.

A fiscalização dos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra também compreende a avaliação das dimensões técnica e administrativa. Nesta última área, são necessárias ações adicionais em relação aos demais contratos.

No início da prestação de serviços, ou sempre que algum empregado for contratado, o fiscal deve solicitar:

A relação dos empregados vinculados à execução contratual, contendo:

- Nome completo
- RG e CPF
- Cargo ou função
- Horário do posto de trabalho
- Indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso

Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços.
Se necessário, assinada pela contratada.

O fiscal deve exigir mensalmente:



- Folha de pagamento analítica do mês anterior da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante.
- Recibos de pagamentos ou guias de depósitos bancários de salários, adicionais e horas extras, referentes ao mês anterior da prestação dos serviços;
- Comprovantes de entrega de vale-transporte, vale-alimentação e outros benefícios a que estiver obrigado por força de lei ou norma coletiva, relativos ao mês anterior da prestação dos serviços;



- Recibos de 13º salário e de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional, se for o caso;
- Registros de horário de trabalho relativos ao mês anterior da prestação dos serviços;
- Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras Entidades e Fundos (DCTFWeb), com os respectivos relatórios completos;
- Guias de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (DCTFWeb) dos empregados vinculados ao contrato, com protocolo de envio que corresponda à mão de obra envolvida na execução contratual;
- Guia da Previdência Social (DARF Previdenciário), que corresponda à Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (DCTFWeb) dos empregados vinculados à execução contratual; e
- Termos de rescisão dos contratos de trabalho dos prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria, acompanhados dos comprovantes de pagamento das verbas rescisórias e extrato dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de cada empregado dispensado.
- Quando não for possível a verificação da regularidade destes no Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF), a entrega, até o dia 30 do mês seguinte ao da prestação dos serviços, dos seguintes documentos: [a] Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dí-

vida Ativa da União (CND); [b] certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede da contratada; [c] Certidão de Regularidade do FGTS (CRF); e/ou [d] Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);

Além disso, o gestor do contrato deve avaliar mensalmente o cumprimento dos requisitos de habilitação, especialmente a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista.

A depender do descrito no termo de referência, contrato ou edital, a fiscalização pode compreender também:

1 - Realização de entrevistas por amostragem dos trabalhadores da contratada, para verificar a regularidade no cumprimento das obrigações trabalhistas;

2 - Manutenção de canal de recebimento de denúncias de descumprimento de obrigações trabalhistas; e

3 - Solicitação, a qualquer tempo, do extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado.

O termo de referência, contrato ou edital também devem ter normas específicas para evitar e mitigar os danos de eventual desrespeito da contratada a normas trabalhistas. São providências desta natureza:

a - Exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

b - Condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

c - Efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

d - Em caso de inadimplemento, efetuar a consignação em juízo do pagamento das verbas trabalhistas por meio da dedução do pagamento devido à contratada; e/ou

e - Estabelecer que os valores destinados a férias, a 13º (décimo terceiro) salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados da contratada que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante à contratada somente na ocorrência do fato gerador.

7 - Procedimento de responsabilização

7.1. Introdução

Todo contrato administrativo, mesmo que fiscalizado de forma adequada, está sujeito a problemas em sua execução. Isto pode ocorrer pela desídia da empresa contratada ou por fatores externos às vontades das partes.

Uma vez identificada qualquer irregularidade na execução contratual, é dever da Administração Pública averiguar a sua causa, apurar eventuais responsabilidades e aplicar penalidades, se for o caso. A apuração pode ser iniciada por meio de denúncia ou de ofício.

Para tanto, deve-se seguir as etapas estabelecidas no Decreto Estadual n. 3.813/2024, de modo a garantir uma decisão adequada e fundamentada tecnicamente.

7.2. Instauração

A abertura do procedimento de responsabilização se dá por meio de Portaria a ser expedida pelo titular do órgão ou entidade, ou por outra autoridade definida na norma de governança interna respectiva.

Para que o processo seja iniciado, a irregularidade deve ser identificada e

comunicada ao responsável pela instauração. Por este motivo, é possível que, antes do encaminhamento do processo à autoridade competente, o fiscal ou equipe de fiscalização seja provocada a se manifestar acerca da constatação, ratificando ou não a necessidade de abertura do procedimento.

A condução do procedimento, em regra, é competência de uma comissão de 2 ou mais servidores estáveis. Excepcionalmente, e desde que expressamente justificado no processo, a condução do processo pode ser feita por apenas um ou mais servidores não estáveis.

A escolha dos servidores responsáveis pela condução do procedimento deve ser feita levando-se em consideração: [a] a afinidade técnica destes com o objeto do contrato; [b] a sua complexidade; e [c] a relevância para o órgão ou entidade.

Não é recomendável que a designação para comissão recaia sobre fiscal ou gestor do contrato.

7.3. Instrução

Depois de constituída, a comissão dará início aos trabalhos buscando produzir elementos de prova. O primeiro passo é o confronto entre a conduta investigada e os documentos de referência da contratação, tais como o próprio contrato, edital, termo de referência e projetos (no caso de obras), além da oitiva dos responsáveis pela fiscalização e gestão contratual sobre os fatos. Outras providências podem ser necessárias, como, por exemplo, a coleta de informações junto a outros setores ou outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Em seguida, a contratada deve ser notificada para apresentar a sua defesa, no prazo de 15 dias úteis.

Além de apresentar seus argumentos, a contratada também pode solicitar a produção de provas, como realização de perícia, apresentação de documentos ou oitiva de testemunhas. Estes pedidos podem ser indeferidos pela comissão,

caso julgue motivadamente que tal prova é desnecessária.

Caso haja produção de provas posterior à apresentação da defesa, deve-se possibilitar à contratada nova manifestação através de alegações finais, também no prazo de 15 dias úteis.

Encerrado o prazo para apresentação de defesa ou de alegações finais, caso não haja resposta por parte da contratada, o procedimento deve prosseguir com base nos elementos constantes nos autos.

7.4. Relatório e Julgamento

Não havendo mais provas a serem produzidas, a comissão deve então elaborar o Relatório Conclusivo, contendo, no mínimo, os elementos descritos no art. 23 do Decreto Estadual n. 3.813/2024.

A descrição dos fatos e das provas produzidas deve apresentar o histórico do procedimento, desde a forma de identificação da irregularidade, até as providências que foram tomadas pela comissão em busca do esclarecimento da situação.

O enquadramento legal da infração é a correlação entre o fato investigado, as obrigações da contratada estipuladas no contrato, edital, termo de referência ou projetos, e as condutas previstas no art. 155 da Lei Federal n. 14.133/2021. O enquadramento deve identificar objetivamente a irregularidade da conduta.

O relatório deve abordar os argumentos apresentados pela defesa e a opinião da comissão quanto a sua pertinência ou não.

A conclusão do relatório deve indicar os seus fundamentos, ou seja, os motivos que justificam a decisão da comissão. É necessário fundamentar tanto a sugestão de aplicação de penalidade, quanto o arquivamento do procedimento (nos casos em que não for constatado o cometimento de irregularidades pela contratada).

Concluído o relatório, ele deve ser submetido à autoridade competente para julgamento.

A definição de quem é a autoridade competente deve constar na norma de governança do órgão ou entidade. Caso a penalidade sugerida no relatório conclusivo seja a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, o processo deve ser obrigatoriamente julgado pelo titular do órgão ou entidade.

Na ausência de norma de governança, todas as penalidades devem ser deliberadas pelo titular do órgão ou entidade.

Quando do julgamento, a autoridade competente acatará a conclusão do relatório, salvo se esta estiver em sentido contrário às provas constantes no processo. Nesta hipótese, o julgador poderá discordar do relatório, tanto para agravar a penalidade sugerida, quanto para abrandá-la ou mesmo isentar a contratada de responsabilidade.

Sempre que discordar do relatório da comissão, a autoridade deverá expor os motivos que justificam a divergência.

7.5. Recursos

Após o julgamento, a contratada deve ser notificada para ciência, sendo a ela facultada a interposição de recurso, no prazo de 15 dias úteis.

O recurso deverá ser dirigido à autoridade que aplicou a penalidade, a qual poderá reconsiderar a sua decisão. Caso a decisão seja mantida, o recurso será encaminhado à autoridade superior para julgamento.

A autoridade competente para apreciar o recurso será definida na norma interna de governança do órgão ou entidade.

Nos casos em que a penalidade tenha sido aplicada pelo titular do órgão ou entidade, caberá apenas pedido de reconsideração, a ele mesmo dirigido, no prazo de 15 dias úteis. Um exemplo é a da declaração de inidoneidade para

licitar ou contratar, que sempre será aplicada pelo titular do órgão ou entidade.

Tanto o recurso quanto o pedido de reconsideração possuem efeito suspensivo imediato, ou seja, a aplicação das penalidades só pode ocorrer após a última decisão da Administração Pública.

7.6. Penalidades

As penalidades que podem ser impostas às contratadas estão definidas taxativamente na legislação. Em ordem crescente de gravidade, elas são: [a] advertência; [b] multa; [c] impedimento de licitar e contratar; [d] declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

A definição de qual a penalidade mais apropriada para um determinado caso deverá considerar os parâmetros definidos na lei.

São parâmetros: [a] a natureza e a gravidade da infração; [b] as peculiaridades do caso concreto; [c] as circunstâncias agravantes ou atenuantes; [d] os danos causados para a Administração Pública; e [e] a implantação/aperfeiçoamento de programa de integridade.

Se, por exemplo, o contrato é de fornecimento de alimentação, alguns dias de atraso na entrega provavelmente não prejudicariam o objetivo da contratação, tratando-se de uma infração, em tese, de baixa gravidade. Caso a alimentação seja direcionada a alunos de uma escola pública, o atraso se torna mais gravoso. Caso a alimentação tenha sido contratada para um evento com data certa, a entrega posterior, mesmo que por um dia, torna a contratação inútil.

Percebe-se, assim, que a definição da penalidade deve sempre ocorrer mediante a análise do contexto específico do contrato e da infração.

A pena de advertência é aplicável para os casos considerados leves, de baixa gravidade, em que não há comprometimento na execução do contrato.

A multa pode ser aplicada de forma isolada ou em conjunto com as demais

penalidades, e visa punir uma conduta de modo mais severo que a advertência. De acordo com a gravidade da infração, a multa deve ser calculada levando em consideração o valor do contrato, sendo o mínimo de 0,5% e o máximo de 30%.

Existem dois tipos diferentes de multa: a moratória e a compensatória.

A multa moratória é aplicável quando há atraso injustificado na execução do contrato, ou seja, é uma punição ao atraso, para estimular a contratada a cumprir os prazos pactuados. Ainda há expectativa de que a execução do contrato é possível. A forma mais comum de previsão para esta multa é o parâmetro de percentual por dia de atraso, até determinado limite.

A multa compensatória visa punir o descumprimento de cláusulas contratuais que gerem prejuízo para a Administração Pública. Caso o atraso na execução chegue ao ponto de inviabilizar a conclusão do objeto contratual, a Administração Pública pode rescindir o instrumento e converter a multa moratória em compensatória.

O mesmo fato não pode determinar a aplicação simultânea dos dois tipos de multa.

A multa prevista em contrato não exige a contratada de ressarcir eventual dano causado à Administração Pública. Exemplo: a empresa contratada para realizar uma reforma em um órgão, por má execução, acaba causando danos a um edifício vizinho pertencente a outro órgão público; a multa aplicada pelo órgão contratante não libera a empresa de indenizar o órgão cujo prédio foi danificado.

A penalidade de impedimento de licitar e contratar se destina a punir condutas mais graves, enumeradas na lei de licitações, entre elas a inexecução total do contrato ou a inexecução que, mesmo sendo parcial, causa grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo.

Ou seja, a inexecução parcial, pura e simples, não enseja a aplicação desta penalidade.

Aplicada esta penalidade, a empresa punida fica impedida de licitar e contratar com qualquer órgão ou entidade no âmbito do ente federativo que a puniu, pelo prazo máximo de até 3 anos. Assim, uma empresa impedida de licitar pela SEDUC/PA não poderá ser contratada pelo DETRAN/PA ou pela PGE/PA. Entretanto, uma empresa punida pelo Ministério da Agricultura ou por um Município, por exemplo, não está impedida de contratar com o Estado do Pará.

A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar é a punição mais severa prevista na lei. Todos os casos puníveis com o impedimento de licitar também são passíveis de punição com a declaração de inidoneidade, desde que seja justificada a escolha em razão da gravidade da conduta e o tamanho do prejuízo causado à Administração Pública.

Esta penalidade pode ser fixada para durar pelo prazo mínimo de 3 anos e máximo de 6 anos e impossibilita que a empresa punida licite ou seja contratada por qualquer ente federativo, independentemente de quem a aplicou.

8. Dúvidas mais frequentes

8.1. Caso as certidões de regularidade fiscal estejam vencidas ou positivas, pode a fiscalização deixar de atestar o serviço ou não encaminhar o processo de pagamento?

R: Não. Serviços já executados devem ser atestados e encaminhados para pagamento, sob pena de ocorrer enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Apesar disto, a contratada deve ser notificada para regularizar a situação e, caso não o faça, devem ser tomadas providências para apuração de responsabilidade, pois a manutenção das condições de habilitação é dever da empresa.

8.2. Pode a empresa contratada deixar de prestar o serviço sob o argumento de falta de pagamento? Como atuar nestes casos?

R: Depende. Caso o inadimplemento seja inferior a 2 (dois) meses, contados da emissão da respectiva nota fiscal, deve a fiscalização exigir o cumprimento do contrato, sem prejuízo da comunicação da inadimplência ao gestor do contrato para esclarecer o problema junto aos setores de execução financeira do órgão ou entidade.

Nos termos do art. 137, § 3º, II da Lei Federal n. 14.133/2021, a contratada tem direito à suspensão do contrato caso haja atraso no pagamento superior a 2 meses.

8.3. O servidor designado para substituir o fiscal/gestor de um contrato já em execução, responde pelos fatos ocorridos anteriormente a designação?

R: Em regra, não. Entretanto, a omissão do novo fiscal/gestor em tomar providências para sanar irregularidade anterior, mas que ainda persiste, pode ensejar a sua responsabilização.

8.4. Nos casos em que o contrato também seja fiscalizado por empresa contratada para este fim, deve o fiscal analisar as manifestações emitidas pela empresa fiscalizadora em relação ao contrato principal?

R: Sim, nos termos do art. 117, §4º, II da Lei Federal n. 14.133/2021, a empresa especializada em gestão e fiscalização de contratos auxilia, mas não substitui o agente público responsável, o qual deve analisar e aprovar, ou não, os relatórios produzidos pela empresa contratada.

8.5. É obrigatório o recebimento de objeto diverso do contratado, mas de qualidade igual ou superior?

R: Não. A substituição do produto contratado por outro equivalente deve ser solicitada justificadamente pela empresa e ser avaliada pela fiscalização, em conjunto com outros setores, caso necessário. A substituição somente deve ser aprovada se constatado não haver qualquer prejuízo ao órgão ou entidade em relação à funcionalidade, padronização, qualidade, entre outros fatores.

8.6. Nos casos em que o contrato tiver sua vigência prorrogada automaticamente, a fiscalização/gestão deve tomar alguma providência?

R: Sim, a fiscalização deve identificar os motivos que levaram à não conclusão do objeto no tempo previsto, bem como solicitar a instauração de procedimento de apuração de responsabilidade, se for o caso. Recomenda-se também a formalização da prorrogação por meio de termo aditivo, com o estabelecimento de novos prazos de execução e vigência, de modo a permitir o acompanhamento e controle da execução contratual restante.

8.7. Caso a designação tenha ocorrido apenas verbalmente, o agente público pode ser responsabilizado pelos atos de fiscalização/gestão por ele praticados?

R: Sim, a ausência de designação formal, mesmo sendo irregular, não exime de responsabilidade o agente público que assume o papel de fiscal/gestor, em relação aos atos praticados nessa qualidade, a exemplo de atesto em notas fiscais.

8.8. O servidor que atuou na fase preparatória da licitação elaborando estudo técnico preliminar, termo de referência ou projeto de engenharia está impedido de ser escolhido como fiscal do contrato?

R: Não. Pelo contrário, em muitos contratos o servidor que atua no setor demandante é o que possui maior capacidade de acompanhá-lo, pois tem conhecimento dos aspectos técnicos que envolvem a execução do objeto.

8.9. É possível a retenção de pagamentos em caso de má prestação do serviço?

R: Sim. Conforme dito na resposta à pergunta 8.1, todos os serviços executados atestados devem ser pagos, sob pena de ocorrer enriquecimento ilícito da Administração Pública. Entretanto, caso o serviço prestado ou bem entregue não esteja de acordo com os parâmetros estabelecidos em contrato, o fiscal não deve atestar a execução ou mesmo o fazer de modo parcial.

Sempre que isto ocorrer, a empresa contratada deve ser notificada para sanar a irregularidade e, caso não o faça, deve ser aberto imediatamente procedimento de responsabilização, conforme tópico 7.

Anexo Único – Modelo de Atesto de Nota Fiscal

MODELO DE ATESTO DE FATURA (não compatível com obra)

PAE nº aaaa/nnnn

1. O QUE SERÁ ATESTADO?				
Item	Descrição	Código SIMAS	Und	Qtd
1				0
Número da Nota Fiscal				
2				0
Número da Nota Fiscal				
3				0
Número da Nota Fiscal				
4				0
Número da Nota Fiscal				
2. O ITEM FOI ENTREGUE CONFORME O CONTRATADO?				
<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Parcialmente <input type="checkbox"/> Não				
3. O QUE NÃO FOI ENTREGUE CONFORME O CONTRATADO?				
(Caso o item tenha sido parcialmente entregue conforme o contratado ou não entregue, a inconformidade deverá ser descrita de forma minuciosa).				

Cidade (PA), 17 de março de 2024.

(assinatura)

NOME DO SERVIDOR

Cargo e matrícula

www.pge.pa.gov.br



PGE
PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO PARÁ

