GOVERNO DE PERNAMBUCO
Secretaria de Administração

MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS, COM ÊNFASE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, SOB O ENFOQUE DA LEI Nº 14.133/2021

2ª VERSÃO

Gerência de Padronização e Acompanhamento das Contratações Públicas - GEPAC

Recife, julho de 2026

Raquel Teixeira Lyra Lucena
GOVERNADORA

Priscila Krause Branco
VICE-GOVERNADORA

Ana Maraíza de Sousa Silva
SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO

Nayllê Karenine Siqueira de Queiroz
SECRETÁRIA EXECUTIVA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

GERÊNCIA GERAL DE POLÍTICAS DE COMPRAS E CONTRATOS DO ESTADO

Nara Freitas | Gerente Geral

Hendrick Marinho Weyer Harten | Gerente de Padronização e Acompanhamento das Contratações Públicas

Fabiana Mª Pereira Catão Ribeiro | Chefe do Núcleo de Acompanhamento e Apoio às Contratações

Andrey Barros de Carvalho Lopes | Analista em Gestão e Elaborador do Conteúdo

Daniela Maria Rabelo Annes Cardim | Gestora Governamental e Revisora do Conteúdo

Emanuel Monteiro da Silva Júnior | Gestor Governamental e Revisor do Conteúdo



GOVERNO DE PERNAMBUCO
Secretaria de Administração

ENDEREÇO:
Av. Antônio de Goes, 194 - Pina, Recife - PE, 51010-000
Telefone: +55 (81) 3183-7600 | www.sad.pe.gov.br

Sumário

1. **Apresentação** 5
2. **A importância da Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos** 7
3. **Conceitos e Definições** 8
3.1. Contratos Administrativos 8
3.2. Gestor do Contrato 8
3.3. Fiscal do Contrato 9
3.4. Preposto 9
4. **Fases da Contratação Pública** 10
4.1. Planejamento da Contratação 10
4.1.1. Riscos da Contratação 11
4.2. Seleção do Fornecedor 14
4.3. Execução Contratual 15
5. **Atribuições dos Gestores e Fiscais** 16
6. **Da Designação do Gestor e do Fiscal** 18
6.1. Designação do gestor e do fiscal 18
6.2. Quando os gestores e fiscais de contratos são designados? 20
6.3. Impossibilidade de Recusa, Capacitação e Atividades Concomitantes dos Gestores e Fiscais de Contratos 21
6.4. Limitações pessoais ao exercício da gestão e fiscalização 23
6.5. Segregação de Funções 23
6.6. *KIT* FISCAL 24
7. **Fiscalizando a Execução do Contrato** 25
7.1. Etapas da fiscalização contratual 25
7.2. Instrumento de Medição de Resultados – IMR 29
7.3. Como Lidar com Atrasos ou Descumprimento 30
8. **Alterações Contratuais** 34
8.1. Reajustamentos Contratuais 34
8.1.1. Reajuste 34
8.1.2. Repactuação 35
8.1.3. Da Preclusão 35
8.2. Revisão ou Reequilíbrio Econômico-Financeiro 36
8.3. Prorrogação Contratual 38
8.4. Acréscimo e Supressão 40
9. **Sanções Administrativas** 43
9.1. Tipos de Penalidades 45
9.2. Como Responsabilizar e Aplicar Multas ou Outras Penalidades 47
10. **Responsabilidade da Administração** 51
11. **Responsabilidade Penal do Gestor e Fiscal** 54
12. **Encerramento do Contrato** 56
12.1. Extinção Normal do Contrato 56
12.2. Extinção Prematura do Contrato 56
12.3. Etapas a seguir após o Encerramento do Contrato 58
13. **Considerações Finais** 59
14. **Perguntas e Respostas** 60
14.1. O que é gerenciamento de risco? 60
14.2. O gerenciamento de risco deve ser realizado durante todas as etapas de contratação de serviços? 60
14.3. O que é o IMR? Qual a sua importância para a Gestão do Contrato? 60
14.4. A Administração deve sempre vincular os pagamentos aos resultados da prestação de serviços? 61
14.5. Qual o procedimento em relação à Nota Fiscal ou Fatura quando ocorrer rejeição parcial dos serviços no recebimento definitivo? 61
14.6. Quais requisitos devem ser observados para a designação dos fiscais e do gestor dos contratos? 61
14.7. O agente pode se negar a ser gestor/fiscal de contrato? 62
14.8. A atividade fiscalizatória pode ser repassada a terceiros alheios à estrutura da Administração? 62
14.9. O servidor que atuou na fase preparatória da licitação quer seja auxiliando ou elaborando o estudo técnico preliminar ou termo de referência está impedido de ser designado como gestor ou fiscal do contrato? 62
15. **Anexos** 63
Anexo I: Modelo de Relatório Mensal 63
Anexo II: Modelo de Notificação 64
Anexo III: Modelo de CI de Abertura de PAAP 65
Anexo IV: Modelo de Instrumento de Medição de Resultados – Vigilância 66
Anexo V: Modelo de Instrumento de Medição de Resultado - Limpeza 70
16. **Referências Bibliográficas** 76
17. **Legislação e Jurisprudência.** 77

1. Apresentação

Nesta segunda versão, o Manual traz as alterações advindas da Portaria SAD nº 4.899, de 16 de dezembro de 2025 que revogou a Portaria SAD nº 2.692/2021, acrescentando novos documentos a serem encaminhados à Secretaria de Adminstração quando da necessidade de autorização prévia da SAD para formalização dos reajustamentos e acréscimos dos contratos estabelecidos no Art. 3º-A, do Decreto nº 54.526/2023 e alterações.

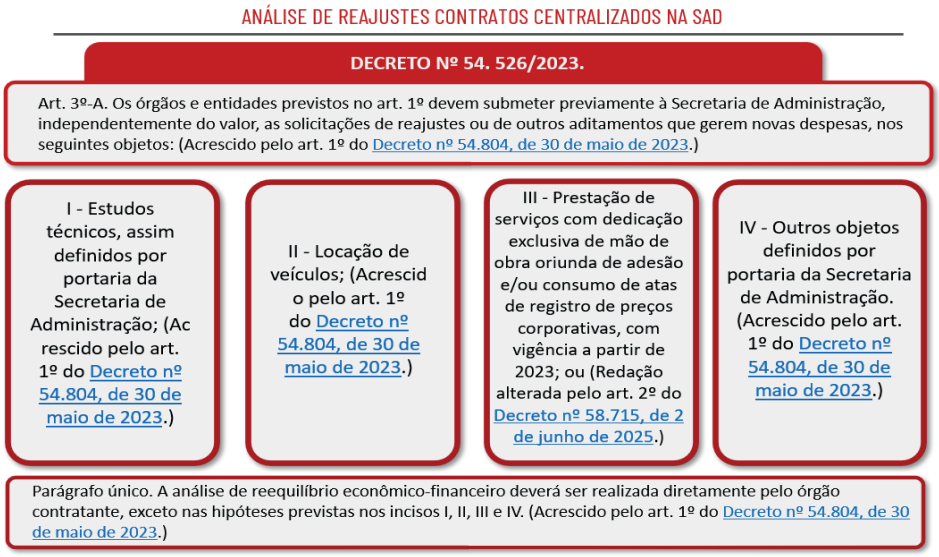
Nesta segunda versão, o Manual incorpora as alterações da Portaria SAD nº 4.899/2025, de 16 de dezembro de 2025, que revogou a Portaria SAD nº 2.692/2021. O texto atualiza a relação de documentos necessários para a instrução de processos contratuais que dependem de autorização prévia da Secretaria de Administração para formalizar reajustes, prorrogações, acréscimos, supressões e reequilíbrios econômico-financeiros, além de entendimentos recentes da Procuradoria Geral do Estado emitidos através de Parecer Jurídico e Boletins Informativos.

Além da abordagem teórica, traremos também exemplos práticos vivenciados durante a execução contratual de contratos cujo objeto são os estudos técnicos elaborados pela Secretaria de Administração, a saber:

- Limpeza e conservação predial
- Limpeza escolar
- Limpeza hospitalar
- Serviço de apoio administrativo
- Serviço de portaria
- Serviço de vigilância armada

No site da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco - https://www.sad.pe.gov.br/compras-e-licitacoes/47-compras-e-licitacoes/22696-estudos-tecnicos - temos elencados os estudos técnicos elaborados até o momento e seus manuais.

O presente Manual não abordará questões relacionadas a gestão e fiscalização de serviços ou obras de engenharia, tendo em vista o rol taxativo de competências, nos moldes do Decreto Estadual nº 54.526/23, da Gerência de Padronização e Acompanhamento das Contratações Públicas do Estado - GEPAC, gerência responsável pela elaboração do presente manual, conforme esquema abaixo:



Importante ainda esclarecer que os assuntos relacionados aos reajustamentos, acréscimos e reequilíbrios contratuais já foram objeto de outro manual elaborado pela GEPAC, em 2024, o qual pode ser acessado através do site da Secretaria de Administração - SAD, por meio do link a seguir: https://drive.expresso.pe.gov.br/s/OChCEB6WawOIvbC .

Ressaltamos ainda que as Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e suas subsidiárias têm regramento próprio, Lei nº 13.303/2016, para suas licitações e contratos administrativos.

Este material tem o propósito de servir como orientação e consulta, como também padronizar os procedimentos, evitando soluções diferentes para questões semelhantes na execução contratual, na busca pela segurança jurídica do trato negocial e da prestação dos serviços públicos.

Para tanto, firmamos os seguintes objetivos:

- Entender as características dos contratos de terceirização;
- Conhecer a importância do planejamento da contratação;
- Entender a importância do acompanhamento e fiscalização dos contratos;
- Compreender as competências e atribuições do gestor e fiscal;
- Conhecer o contrato a ser fiscalizado e seus termos;
- Acompanhar a execução do contrato;
- Conhecer os eventos que podem ocorrer durante a vigência contratual e as melhores soluções a serem adotadas ao caso concreto;
- Ser capaz de identificar o cometimento de infrações para embasar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.

É importante registrar que este documento não exaure todos os assuntos aqui tratados. Em virtude de sua natureza dinâmica, deve ser periodicamente revisado, atualizado ou retificado, sempre que houver mudanças nos procedimentos e/ou na legislação, ou mesmo por sugestões de seus usuários.

2. A importância da Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos

A emenda constitucional nº 19 de 1998 introduziu no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (CF) a **eficiência** dentre os princípios fundamentais da administração pública, buscando uma mudança de paradigma na lógica administrativa.

Anteriormente fundada na lógica predominantemente burocrática, em que havia prevalência da forma sobre o conteúdo, a moderna atuação administrativa busca, sem descuidar dos processos adequados, dar **foco na prestação e entrega eficiente do objeto** da atuação do agente.

Nessa linha, **gerir e fiscalizar** processos e procedimentos representa atividade **essencial** na entrega mencionada, posto que permite, de forma prévia, estruturar demandas, pautando **metas** aferíveis e específicas, **indicadores** quantitativos e qualitativos de **atingimento** das metas e cronogramas parciais e finais de aferição do cumprimento, propiciando a necessária **responsividade** da Administração Pública frente ao **interesse público** envolvido.

Tendo em vista a importância da gestão contratual para o fiel cumprimento do objeto contratado, diversas são as orientações do Tribunal de Contas de União – TCU, além de instruções normativas e Decretos publicados sobre o tema, dentre os quais citamos a **IN 05/2017 MPDG**, ratificada pela IN SEGES/ME nº 98/2022, o **Decreto Federal nº 11.246/22, que dispõe sobre a atuação de gestores e fiscais de contratos,** além da própria **Lei 14.133/21**, que deu especial atenção à fiscalização contratual (art. 117 e seguintes).

No âmbito Estadual citamos o **Decreto nº 51.651/21** que dispõe sobre os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos procedimentos de contratações públicas, bem como o **Decreto nº 57.002/2024** que dispõe sobre os procedimentos de extinção dos contratos administrativos e de apuração e aplicação de penalidades.

3. Conceitos e Definições

3.1 Contratos Administrativos

Os contratos administrativos são ajustes firmados entre a administração pública e particulares, regidos pelo direito público e por cláusulas nele inseridas, para a realização de serviços, obras, locações e fornecimento de materiais, entre outros.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o contrato administrativo: "é o **ajuste** que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particulares ou outra entidade administrativa para a **consecução de objetivos de interesse público**, nas condições estabelecidas pela própria Administração" (Grifo nosso).

Por se tratar de contratação de interesse público, neste tipo de acordo há a prevalência do direito público em face do privado, dando ao primeiro prerrogativas que são chamadas de cláusulas exorbitantes, as quais estão elencadas no art. 104 da Lei 14.133/21:

> **Art. 104.** *O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:*
>
> *I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;*
>
> *II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;*
>
> *III - **fiscalizar sua execução**;*
>
> *IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;*
>
> *V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:*
>
> *a) risco à prestação de serviços essenciais;*
>
> *b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato. (Grifo nosso)*

3.2 Gestor do Contrato

É o agente público, designado pela autoridade competente do órgão contratante, responsável pelo gerenciamento do processo de fiscalização da execução contratual. Cabe ao gestor:

- Coordenar as atividades dos fiscais do contrato;
- Coordenar os atos preparatórios de instrução processual para pagamento, rescisão, prorrogação, reajustamento, alteração e reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos;
- Coordenar os atos preparatórios de instrução processual para apuração de falta contratual;
- Conduzir PAAP simplificado para aplicação das sanções de advertência e multa de mora, na forma do art. 29 do Decreto Estadual 57.002/24;
- Acompanhar o cumprimento do Compromisso de Ajustamento de Conduta - CAC, na forma do art. 54 do Decreto Estadual 57.002/24.

3.3 Fiscal do Contrato

- É o agente público, designado pela autoridade competente do órgão contratante, para auxiliar o gestor do contrato, sendo responsável pelo acompanhamento **técnico** e **administrativo** da execução contratual. Podendo ser dividido em:
- **Fiscal Técnico** – verifica se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da entrega do produto ou da prestação dos serviços estão compatíveis com os parâmetros previstos no contrato;
- **Fiscal Administrativo** – verifica as obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias, bem como comunica ao gestor sobre o inadimplemento destas obrigações. Importante para os contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;
- **Fiscal Setorial** – para contratos que abrangem unidades distintas e distantes, é necessário que tenha um fiscal no local para o acompanhamento tanto técnico como administrativo da execução contratual. Exemplo: Contrato de limpeza e conservação predial que engloba todas as Unidades do Expresso Cidadão do Estado.

Decreto Estadual nº 51.651/2021	
Gestor do Contrato	Fiscal do Contrato
Art. 15. O gestor de contrato é o agente público designado pela autoridade competente do órgão contratante, preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, responsável pela coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa do contrato. § 1º Compete, ainda, ao gestor do contrato a coordenação dos atos preparatórios de instrução processual necessários ao encaminhamento e à formalização dos procedimentos administrativos de pagamento, aplicação de sanções, rescisão, prorrogação, reajustamento, alteração e reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, dentre outros. (Grifo nosso)	Art. 16. O fiscal do contrato é o agente público designado pela autoridade competente do órgão contratante, preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, responsável pelo acompanhamento técnico e administrativo da execução contratual. § 1º Compete, ainda, ao fiscal do contrato, registrar formalmente todas as ocorrências que possam interferir no adequado andamento da contratação e determinar o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos eventualmente observados, informando ao gestor, em tempo hábil, quando asituação exigir decisão ou providência que ultrapasse a sua competência. (Grifo nosso)

3.4 Preposto

O termo preposto é definido como "aquele que representa, substitui, fica no lugar de outro". O preposto é, portanto, o representante legal designado pela empresa contratada que atuará durante a execução do contrato, conforme estabelecido no art. 118 da Lei Federal 14.133/21:

> **Art. 118**. *O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato.*

É importante ressaltar a necessidade de uma indicação formal do preposto. Além disso, a Administração tem a possibilidade de recusar a indicação do preposto, desde que a recusa seja devidamente justificada. O art. 118, da Lei 14.133/21, deixa claro que a contratada possui o dever de manter preposto aceito pela Administração no local de execução do serviço para representá-la.

Portanto, caso o preposto não venha atendendo a contento as solicitações do fiscal do contrato, pode a Administração solicitar sua substituição formalmente, desde que devidamente justificada.

4. Fases da Contratação Pública

Como já estabelecido, o ponto focal do presente manual reside na fase da gestão do contrato, sem prejuízo de uma visão geral que propicie uma compreensão global sobre o tema. Por tal razão, abordaremos, de forma sucinta, as fases que antecedem a gestão e fiscalização contratual, para melhor munir o usuário da compreensão necessária à aplicação do conhecimento adquirido neste manual.

No que interessa ao objeto do presente manual, conforme estabelece o art. 19 da IN nº 05/2017 MPDG, que teve sua vigência ratificada pela IN SEGES/ME nº 98/2022, as contratações de serviços deverão respeitar as seguintes fases:

Planejamento da Contratação → Seleção do Fornecedor → Execução do Contrato

4.1 Planejamento da Contratação

O **planejamento** é parte essencial e de grande importância para uma correta execução do contrato administrativo. É nesta etapa onde serão discutidas as **possibilidades de atendimento à demanda pública**, o levantamento dos custos, os recursos disponíveis e os riscos envolvidos.

É recomendável é que os futuros fiscal e gestor estejam **envolvidos** já na **fase de planejamento** da contratação, pois, geralmente, são eles que possuem o **histórico** de execução contratual de determinado objeto, sabendo quais as **dificuldades** e o que pode ser **aprimorado,** de forma a trazer uma maior **eficiência** na execução do contrato.

A Lei Federal 14.133/21 incluiu o **planejamento** como um dos **princípios da licitação**, dando destaque à importância desta fase anterior ao momento da disputa:

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

Nesse sentido, após o surgimento da **necessidade pública**, representada pelo documento de oficialização da demanda - DFD, deve-se dar início à fase de planejamento. Nesta fase deve ser elaborado: 1. Estudo Técnico Preliminar – ETP que estabelece as **possíveis soluções do mercado** para atender a demanda, devendo identificar a **solução técnica mais adequada**; 2. Termo de Referência – TR com o detalhamento do objeto da contratação; 3. **Edital de licitação** e, finalmente, opera-se a fase externa da licitação com a publicação do edital.

ESTUDO DE CASO

Um órgão, através do documento de formalização de demanda, aponta que necessita contratar serviço para controlar a entrada e saída de pessoas, pois não possui servidores com essa determinada função.

Neste caso qual seria a melhor solução, serviço de vigilância ou de portaria?

Atenção ao escolher entre os serviços de portaria e vigilância armada, os quais são objetos de estudos técnicos do Governo. Faz-se necessário o conhecimento das especificidades de cada estudo objetivando selecionar a alternativa que melhor atenda às necessidades do órgão.

Recomenda-se a análise da possibilidade de contratação de serviços de portaria, concomitantemente ou em substituição aos de vigilância, considerando-se que os custos destes serviços são 70% (setenta por cento) superiores aos de portaria.

Na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, observa-se que o código de vigilantes é 5173, enquanto o de porteiro é 5174. Acontece que a CBO 5174 abarca, também, serviços de vigia, cujas atividades são resumidas da seguinte maneira:

> Recepcionam e orientam visitantes e hóspedes. Zelam pela guarda do patrimônio observando o comportamento e movimentação de pessoas para prevenir perdas, evitar incêndios, acidentes e outras anormalidades. Controlam o fluxo de pessoas e veículos identificando-os e encaminhando-os aos locais desejados. Recebem mercadorias, volumes diversos e correspondências. Fazem manutenções simples nos locais de trabalho.[2]

[2] Disponível em: <https://cbo.mte.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorCodigo.jsf>. Acesso em: 27/03/2025.

4.1.1 Riscos da Contratação

Um dos pontos mais **relevantes** acerca do planejamento contratual consiste na **análise de riscos** presente em toda contratação, principalmente no que tange a contratação de serviços. A definição dos conceitos e determinação dos instrumentos e mecanismos para aferição dos riscos é objeto de trabalho da **Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE/PE**, que materializou o tema na Portaria SCGE 70/2024.

Na referida portaria, **Mapa de Risco** é definido como o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência. **Matriz de Risco**, por sua vez, é o instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam impactar no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como a definição das medidas necessárias para tratar os riscos e das responsabilidades entre as partes.

Conforme o art. 3º da Portaria SCGE 70/2024, o **gerenciamento de riscos** deve estar presente em todos os processos licitatórios, senão veja-se:

> **Art. 3°** *A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual será realizada por meio do procedimento de gerenciamento de riscos, abrangendo os seguintes eixos:*
>
> *I. Gerenciamento de riscos comuns do metaprocesso de contratações públicas;*
>
> *II. Gerenciamento de riscos específicos de cada contratação pública, quando for o caso, quanto às análises relacionadas a:*
>
> *a. riscos que poderão afetar os objetivos da licitação e da execução contratual;*
>
> *b. riscos capazes de provocar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato.*
>
> *Parágrafo único. A análise de riscos deve ser realizada independente da modalidade de contratação*

Os **riscos comuns** previstos nos processos licitatórios deverão ser elaborados **pelo próprio órgão**

interessado na contratação. É o que dispõe o art. 6º da Portaria SCGE 70/2024, a saber:

> **Art. 6º** *Cada órgão e entidade deverá mapear os principais riscos relacionados ao seu metaprocesso de contratação pública.*
>
> *§ 1º O gerenciamento de riscos comuns do metaprocesso materializa-se através do documento mapa de riscos, que deverá ser elaborado pelos órgãos e entidades até a data prevista no inciso II, art. 193, da Lei Federal nº 14.133/2021.*
>
> *§ 2° Para elaboração do mapa de riscos do metaprocesso, o dirigente máximo do órgão deverá designar a equipe multidisciplinar, formada por servidores que atuam nos setores que participam do processo de contratação, conforme previsto no inciso I, do art. 169, da Lei nº 14.133/2021.*
>
> *§3º O mapa de riscos do metaprocesso poderá ser atualizado, caso sejam identificados e propostos, respectivamente, novos riscos e controles considerados relevantes.*
>
> *§ 4º Estará disponível no sítio oficial da SCGE, o documento contendo lista exemplificativa dos principais riscos e controles inerentes ao metaprocesso de contratações públicas*A elaboração de **Mapa de Risco específico**, conforme o art. 8º da referida portaria, é obrigatória para as contratações reputadas como **críticas**. As contratações críticas são assim consideradas quando da análise de sua materialidade, de sua relevância estratégica e de sua complexidade, vejamos o dispositivo:
>
> **Art. 8º** *Caberá ao setor de planejamento das contratações do órgão ou entidade identificar as contratações críticas contempladas no plano de contratações anual (PCA) para realização do gerenciamento de riscos específicos na fase preparatória das respectivas contratações.*
>
> *§ 1º Consideram-se críticas as contratações que atendam a, no mínimo, dois dos seguintes critérios:*
>
> *Materialidade: Representatividade do valor da contratação em relação ao montante estimado para as contratações do Órgão ou Entidade, no período de análise;*
>
> *Relevância Estratégica: Impacto decorrente da contratação no alcance dos macro-objetivos do Órgão ou Entidade; e*
>
> *c) Complexidade: Complexidade do objeto a ser contratado em relação ao nível de maturidade do Órgão ou Entidade.*
>
> *§ 2º A autoridade competente do órgão ou entidade deverá validar as contratações críticas identificadas pelo setor de planejamento.*
>
> *§ 3º Nos casos da fase preparatória das contratações críticas ser realizada por órgão distinto do que se refere o caput, os riscos da fase de execução contratual devem ser gerenciados no órgão demandante visando uma boa execução contratual.*No que se refere a **Secretaria de Administração - SAD**, importante mencionar que será caracterizada como crítica a contratação relacionada à formação de Ata de Registro de Preço Corporativa quando verificada a necessidade de alteração do tipo de solução de contratação contemplada em Ata de Registro de Preços Corporativa anterior e quando verificados objetos que não tenham sido contemplados em Atas de Registro de Preços Corporativas, nos últimos 10 (dez) anos, e cujo valor supere o limite disposto no art. 7º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 53.384/2022.

Ademais, **cabe a SAD definir as contratações críticas relacionadas aos Contratos Corporativos** que serão objeto da realização do gerenciamento de riscos.

> *Art. 9º A Secretaria de Administração definirá como críticos os processos licitatórios processados pela Central de Licitações do Estado de Pernambuco relacionados à formação de Atas de Registro de Preços Corporativas, nos seguintes objetos:*
>
> *I. Prestação de serviços e fornecimento de bens em que tenha sido verificada a necessidade de alteração do tipo de solução de contratação contemplada em Ata de Registro de Preços Corporativa anterior;*
>
> *II. Objetos que não tenham sido contemplados em Atas de Registro de Preços Corporativas, nos últimos 10 (dez) anos, e cujo valor supere o limite disposto no art. 7º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 53.384/2022.*

Parágrafo Único. Além das hipóteses previstas nos incisos I e II, a Secretaria de Administração poderá definir como críticos os processos de formação de Atas de Registro de Preços Corporativas que contemplem objetos de contratações críticas indicadas pelos órgãos e entidades participantes.

Art. 10 Caberá à Secretaria de Administração (SAD-PE) definir as contratações críticas relacionadas aos Contratos Corporativos que serão objeto da realização do gerenciamento de riscos.

Parágrafo único. Para a escolha dos processos críticos, serão utilizados os critérios previstos no Art.8º, § 1º desta Portaria.

O art. 12 da Portaria SCGE 70/2024, ainda, fixa como necessário especificamente o **gerenciamento dos riscos** que possam causar desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, *in verbis*:

Art. 12 *O gerenciamento de riscos realizado na fase preparatória das contratações públicas específicas, no que se refere a riscos capazes de provocar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, materializa-se através do documento matriz de riscos.*

§ 1º A matriz de riscos é um instrumento definidor de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizador do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

§ 2º A matriz de riscos não deverá conter disposições que possam ser tratadas em outras cláusulas contratuais, como sanções e penalidades, direitos e obrigações das partes e extinção antecipada do contrato.

§ 3º As informações geradas e tratadas no gerenciamento de riscos específicos poderão ser utilizadas como insumos para a construção da matriz de riscos prevista na Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Deverão ser previstas, em cláusula específica da minuta contratual, a matriz de riscos e as seguintes informações:

a) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

b) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

De mais a mais, importante trazer também o art. 15 da supracitada portaria, posto que trata da **compatibilidade das alocações de riscos** entre **contratante** e **contratada** consoante a capacidade de gerenciá-los, senão veja-se:

Art. 15 *A alocação de riscos considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada parte para melhor gerenciá-lo.*

§ 1º Nas contratações integradas, o contratado assume responsabilidade integral pelos riscos associados ao projeto básico, e por aqueles decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução contida no projeto básico.

§ 2º Nas contratações semi-integradas, o contratado é responsável pelos riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução contida no projeto básico e por aqueles associados à alteração do projeto básico autorizada pela Administração.

§ 3º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 4º O risco compartilhado deve conter os percentuais, faixas, prazos ou grandezas que definirão a responsabilidade a ser assumida por cada uma das partes

O que se recomenda ao futuro **gestor** e **fiscal** do contrato, no que se refere ao gerenciamento de riscos de determinada licitação em que for o demandante e que o levantamento desses riscos seja de responsabilidade do seu órgão, é que **participem da elaboração do Mapa de Riscos e da construção da Matriz de Riscos**, se for o caso, junto da equipe multidisciplinar da fase preparatória. É importante sua participação tendo em vista que esse levantamento **impactará diretamente na execução contratual**.

Trazemos abaixo um estudo de caso envolvendo futuro risco que deve ser de conhecimento do Gestor e do Fiscal do Contrato:

ESTUDO DE CASO

A empresa X ganha a licitação com proposta que apresenta um regime tributário mais favorável que foi obtido em decisão liminar.

Durante a execução contratual a decisão judicial obtida através de liminar foi revogada e a empresa X então solicita para o órgão reequilíbrio econômico-financeiro com base nesta alteração tributária.

É devido este reequilíbrio econômico-financeiro?

A resposta é **não**.

A PGE já se posicionou a respeito. O Boletim 03/2025 da PGE/PE, o qual, não obstante tenha definido que as empresas que optarem por aplicar regime tributário mais favorável obtido por meio de decisão judicial não devam ser desclassificadas do processo licitatório, também estabeleceu que:

> (...)
>
> Apesar disso, ao optarem por incluir na formação de preços a economia tributária garantida por decisão não definitiva, **as empresas beneficiárias assumem o risco de incremento de custos futuros, que não podem ser, sob nenhuma hipótese, repassados à Administração contratante em sede de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.**
>
> **Não se pode alegar imprevisibilidade** quanto à revogação de liminar ou sentença de primeiro grau, dada sua natureza precária e passível de revisão, nem à incerteza sobre as consequências dessa mudança, pois o valor do tributo devido é conhecido caso a decisão seja revertida.
>
> Embora ausentes os pressupostos fáticos para concessão de eventual pedido reequilíbrio econômico-financeiro, recomenda-se que, nessas situações, o contrato administrativo preveja uma cláusula que **atribua expressamente à contratada o risco tributário decorrente da reversão de benefício fiscal concedido por decisão judicial não definitiva.**

Assim, nestes casos em que a empresa venha se beneficiar em um processo licitatório de vantagem baseada em decisão judicial precária, a PGE recomenda que esta vantagem seja prevista em cláusula contratual e que este risco tributário, sendo revertido, seja atribuído expressamente à contratada.

4.2 Seleção do Fornecedor

É a segunda fase da contratação pública, cuja atribuição é designada ao Agente de Contratação. Inicia-se com a divulgação do edital (ou do aviso de contratação direta) e abrange as fases de apresentação de propostas e lances, se for o caso; de julgamento das propostas; de análise dos documentos de habilitação; dos recursos; e de homologação, previstas no art. 17 da Lei Federal 14.133/2021.

A **divulgação do edital** inicia essa fase e dá conhecimento à sociedade e aos potenciais fornecedores acerca do objeto a ser contratado, bem como das regras e das condições da disputa, às quais se vinculam tanto a Administração quanto as empresas licitantes.

Na etapa de **julgamento**, ocorre a desclassificação das propostas manifestamente inexequíveis ou

que não atendam aos critérios de aceitabilidade definidos em edital relativos ao preço máximo, especificações técnicas ou por quaisquer outras inconsistências presentes na proposta, e a aceitação daquela compatível com as exigências fixadas no edital.

De acordo com o Enunciado 48 do 2º Simpósio de Licitações e Contratos do Conselho da Justiça Federal - CJF, quando a **proposta apresentada** na sessão pública possuir **valor inferior a 50%** do valor orçado pela Administração, constitui boa prática solicitar que a licitante **comprove a exequibilidade de sua proposta**, por meio de notas fiscais, contratos ou outros documentos que demonstrem que ela tem capacidade de fornecer o produto ou prestar serviço compatível com aquele preço.

Importante destacar o que estabelece o **Decreto Estadual 54.142/22**, no que se refere aos indícios de inexequibilidade da proposta, conforme quadro abaixo:

ATENÇÃO
Decreto Estadual 54.142/22 Art. 39. Constituem indícios de inexequibilidade da proposta: I - em obras e serviços de engenharia, valores inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração Pública; e II - em fornecimentos e serviços em geral, valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração Pública. Art. 40. O agente ou comissão de contratação, por meio de diligência, deverá conferir ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. § 1º A inexequibilidade só ficará comprovada quando, cumulativamente: I - o custo do licitante ultrapassar o valor da proposta; e II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o valor da proposta. § 2º A análise de exequibilidade da proposta não considerará materiais e instalações a serem fornecidos pelo licitante em relação aos quais conste da proposta renúncia expressa à parcela ou à totalidade da remuneração.

A fase de **habilitação** diz respeito à verificação da capacidade do licitante classificado em primeiro lugar de executar o objeto contratado, por meio da avaliação de requisitos de habilitação: jurídica; fiscal, social e trabalhista; técnica; e econômico-financeira.

Posteriormente, acontece a adjudicação do objeto pela empresa vencedora e a homologação do processo licitatório, procedendo-se, em seguida, à formalização do instrumento contratual, terminando o processo de seleção do fornecedor com a assinatura do contrato administrativo.

4.3 Execução Contratual

Ato contínuo, inicia-se a fase de Execução Contratual, na qual o contrato firmado deverá ser executado fielmente pelo contratado e pela Administração, conforme as cláusulas avençadas e as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Agora chegamos na fase da efetiva gestão e fiscalização contratual, foco deste manual.

5. Atribuições dos Gestores e Fiscais

A Lei Federal nº 8.666/93, antiga lei de licitações e contratos, não trazia de forma expressa como deveria ser a atuação quanto a gestão e fiscalização de contratos, o que de fato, dificultou bastante a atuação dos agentes públicos. Por vezes os gestores e fiscais ficavam um pouco perdidos, uma vez que a execução contratual muitas vezes era norteada apenas por jurisprudências dos Tribunais de Contas.

Em 2017, o Governo Federal trouxe importante contribuição para o tema de Gestão e Fiscalização de Contratos através da **Instrução Normativa nº 05/2017** trazendo regras e diretrizes para contratação de serviços sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública federal direta. A referida Instrução Normativa traz a seguinte definição:

> **Art. 39**. *As atividades de* **gestão** *e* **fiscalização** *da execução contratual são* **o conjunto de ações** *que tem por objetivo* **aferir o cumprimento dos resultados** *previstos pela Administração para os serviços contratados,* **verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas**, *bem como prestar* **apoio à instrução processual** *e o* **encaminhamento da documentação** *pertinente ao setor de contratos para a formalização dos* **procedimentos** *relativos a* **repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação**, **pagamento**, *eventual aplicação de* **sanções**, *extinção dos contratos, dentre outras, com vista a* **assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas** *e a* **solução de problemas** *relativos ao objeto. (Grifos nossos)*

A supracitada definição estabeleceu a existência de **dois importantes núcleos de atuação na atividade de fiscalização** de contratos, quais sejam: a **gestão** e a **fiscalização** propriamente ditas. No dia a dia da Administração Pública, esses termos causam uma certa confusão, pois, na prática, muitas vezes essas funções se complementam ou se sobrepõem, mas não se confundem.

Não se pode imaginar a gestão sem fiscalização e vice-versa, pois ambas estão interligadas de tal forma que a falha de uma tarefa pode causar sérios problemas no controle da execução contratual.

A gestão de contratos pode ser dividida em **gestão jurídico-formal** e em **gestão operacional**, sendo a primeira reservada aos Gestores e a segunda, aos Fiscais. Salienta-se que a atividade de gestão e fiscalização de contratos deverá ser desempenhada de maneira **preventiva**, **rotineira** e **sistemática**, sendo esse o teor do §3°, art. 40, da IN/MPDG n° 05/2017, *in verbis*:

> **Artigo 40, §3°**. *As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma* **preventiva**, **rotineira** *e* **sistemática**, *podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato. (Grifo nosso)*

Com o advento da **nova Lei de Licitações e Contratos**, várias dessas decisões dos Tribunais de Contas, foram sedimentadas trazendo mais segurança para os gestores e fiscais quando da efetiva execução contratual. Além disso, conforme já dito, a IN/MPDG n° 05/2017 foi ratificada pela IN SEGES/ME nº 98/2022 que assim estabelece:

> **Art. 1º** *Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.*

O escopo principal da gestão e fiscalização de um contrato administrativo é **garantir a fiel execução do contrato**, isto é, assegurar que ele se desdobre da maneira como prevista no instrumento contratual, sempre com o intuito de realizar o fim público que o reveste.

ATRIBUIÇÕES (Rol Exemplificativo)	
Gestor do Contrato	Fiscal do Contrato
✓ Recebimento definitivo do objeto. ✓ Autorizar o pagamento da prestação de serviços. ✓ Encaminhamento dos processos para pagamento. ✓ Requerer a apresentação de garantia contratual. ✓ Elaborar o relatório final juntamente com o fiscal sobre a execução contratual. ✓ Adotar as providências nos casos de inadimplemento contratual. ✓ Instrução para instauração de processo administrativo. ✓ Instruir processo para extinção contratual. ✓ Instruir processos requeridos pela contratada: reajustes, reequilíbrio... ✓ Instruir processo de prorrogação, acréscimo. ✓ Coordenar a fiscalização da execução contratual. ✓ Conduzir PAAP simplificado, na forma do art. 29 do Decreto Estadual nº 57.002/2024.	✓ Recebimento provisório do objeto. ✓ Elaborar o relatório final juntamente com o gestor sobre a execução contratual. ✓ Verificar o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias. ✓ Adotar as providências nos casos de inadimplemento contratual. ✓ Auxiliar o gestor quanto aos aspectos técnicos e administrativos da execução contratual. ✓ Relatar em documento próprio ocorrências relativas à execução contratual. ✓ Verificar se a quantidade, a qualidade e o tempo de entrega do produto ou prestação do serviço estão compatíveis com o especificado no contrato.

Vale destacar a importância da atividade de **relatar** o histórico da execução contratual em documento próprio. Este relatório, realizado ao longo do processo de fiscalização, permite:

- Viabilizar o rastreamento de eventos.
- Responder questionamentos feitos em auditorias.
- Aplicação de penalidades.
- Servir de base para futuros processos de contratação.

6. Da Designação do Gestor e do Fiscal

6.1 Designação do gestor e do fiscal

O art. 17 do Decreto Estadual 51.651/21 prevê as diretrizes inerentes a designação desses agentes, vejamos:

> **Art. 17**. *Na* **designação** *do gestor e do fiscal do contrato, serão observadas as seguintes diretrizes:*
>
> *I – a* **autoridade competente** *verificará, previamente ao ato de designação, o quantitativo de contratos sob a responsabilidade do gestor ou fiscal, bem como o exercício concomitante de outras competências funcionais, de modo a assegurar que a gestão e fiscalização do contrato serão realizadas de forma adequada;*
>
> *II - a designação será feita* **nominalmente** *no instrumento contratual, sendo admitida a substituição do gestor ou do fiscal, por razões de conveniência ou interesse público, mediante simples apostilamento;*
>
> *III - a designação será objeto de* **Termo de Ciência**, *conforme modelo em anexo à minuta do instrumento contratual, que deverá ser* **obrigatoriamente assinada** *pelo gestor e fiscal do contrato; e*
>
> *IV - é* **vedada** *a designação do mesmo agente público para a atuação simultânea como fiscal ou agente de contratação e outras funções suscetíveis a riscos durante o processo de contratação. (Grifo nosso)*

Como pode ser observado, a designação de um servidor pela Administração Pública para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato não é uma decisão opcional, nem discricionária, mas sim uma **obrigação da Administração,** realizada pela **autoridade competente** do órgão.

Sendo assim, observa-se que a designação tanto do Gestor quanto do Fiscal deverá ser **formalizada no próprio instrumento contratual**, ao qual se dará **termo de ciência**, como dispõe os art. 17, incisos II e III, supramencionados. Nesse ponto, cabe destacar que os servidores escolhidos para essas funções devem ser cientificados das **atribuições** e assinar o Termo de Ciência.

Na designação de gestor e fiscal de contratos, a autoridade competente deverá observar:

a. Preferencialmente, servidores ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. (art. 7º, Lei 14.133/21)

b. Verificar a compatibilidade da atividade de gestão/fiscalização com as atribuições do servidor.

c. Complexidade da fiscalização.

d. Quantitativo de contratos sob a responsabilidade do servidor.

e. Vedada designação de empregados terceirizados.

ATENÇÃO
A Administração pode, conforme haja necessidade pelas características técnicas do objeto contratado, contratar **terceiros** para auxiliar o fiscal no desempenho de sua atividade, mas não existe aqui a delegação da função de fiscalizar, o caráter da atividade de terceiros é **assistencial**. (art.117, Lei 14.133/21)

Sobre o tema abordado, trazemos o pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado, através do Boletim PGE/PE nº 03/2024:

> **Impossibilidade legal de designação de empregados terceirizados para a realização das funções de gestor e de fiscal de contratos administrativos**
>
> ...
>
> *Na mesma ordem de ideias, o art. 7º prevê a necessidade de promoção de gestão por competências com designação preferencial de servidores efetivos ou empregados públicos que tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos (art. 7º, I e II). Exige, ainda, necessidade de formação compatível com as funções ou qualificação, atestada por escola de governo, trazendo impedimentos decorrentes de parentesco até o terceiro grau ou em face de vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil (art. 7º, II e III). Observe-se que a lei prevê a necessidade de designação a partir das habilidades e competências dos agentes a serem designados, os quais deverão ser capacitados para o desempenho de tais funções.*
>
> ...
>
> *O art. 117 da lei prevê o acompanhamento e fiscalização do contrato por um ou mais fiscais, representantes da Administração, especialmente designados, conforme requisitos estabelecidos no art. 7º, ou pelos respectivos substitutos. Assim, resta clara a preferência legal pela escolha de servidores ou empregados do quadro permanente da administração. A lei permite a participação de terceiros nas atividades de fiscalização, para assistir ou subsidiar os fiscais com informações pertinentes a tais atribuições (art. 117, caput). Ao tratar os fiscais como "representantes da administração", a norma denota a necessidade de haver vínculo funciona, preferencialmente de natureza permanente. Em tal aspecto, repete-se o que já vinha sendo tratado pela Lei nº 8.666/93, cujo art. 67 determinava o acompanhamento e fiscalização do contrato por um representante da Administração, especialmente designado, "permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição".*
>
> *Desta feita,* **admite-se a contratação de terceiros para auxílio da fiscalização, mas as atribuições originárias e principais devem ser realizadas sempre pelos representantes da Administração**, *não podendo se atribuir tal múnus a empregados terceirizados que não mantêm vínculo direto com o Estado.*

Apresentamos abaixo modelo de documento de ciência do gestor e do fiscal e da cláusula que deve estar contida no termo contratual:

Modelo de documento de ciência do gestor e do fiscal de contratos :

1. IDENTIFICAÇÃO

CONTRATO Nº: XXXX/AAAA

OBJETO: <objeto do contrato>

CONTRATADA: <nome da contratada>

CNPJ: xxxxxxxxxxxx

GESTOR DO CONTRATO OU FISCAL DO CONTRATO: <Nome do gestor do Contrato OU fiscal do Contrato>

MATR.: xxxxxxxxxxxxx

2. CIÊNCIA

EU, _____, matrícula _____, ocupante do cargo _____, pelo presente termo, DECLARO QUE:

Estou ciente da minha designação para atuar como gestor/fiscal (indicar conforme o caso) do **CONTRATO** nº XXX;

Comprometo-me a cumprir as atribuições declinadas na Cláusula XXX do **CONTRATO** nº XXX;

Estou ciente de que minha substituição poderá ser realizada pela autoridade competente, por razões de conveniência ou interesse público, mediante apostilamento ao **CONTRATO**.

Recife, XX de XXXXXXXXXX de XXXX.

_____

ASSINATURA DO FISCAL/GESTOR

6.2 Quando os gestores e fiscais de contratos são designados?

Como a atividade de fiscalização exige o **monitoramento contínuo** das obrigações contratuais, para que a função seja exercida de maneira **eficaz** e seus objetivos sejam protegidos, é fundamental que a designação do fiscal aconteça **antes ou, no máximo, concomitantemente ao início da vigência do contrato**, conforme art. 17, inciso II, do Decreto Estadual n° 51.651/21, acima transcrito.

Contudo, conforme já exposto no presente Manual, é recomendável que o gestor e fiscal estejam **envolvidos** já na **fase de planejamento** da contratação, subsidiando a equipe de planejamento no que for pertinente.

O art. 8º, §3º, do Decreto Federal nº 11.246/22, indica que a previsão da necessidade de eventual **capacitação técnica** de fiscais deve constar no Estudo Técnico Preliminar, demonstrando a necessidade de consideração da gestão e fiscalização desde o ponto mais inicial de qualquer contratação.

Por sua vez, o Decreto Estadual 53.384/22, em art. 8º, inciso XI, traz previsão alinhada com tal indicação, a saber:

> *Art. 8º O estudo técnico preliminar - ETP conterá os seguintes elementos:*
>
> *(...)*
>
> *XI - descrição das providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou à adequação do ambiente da organização;*
>
> *(...)*

Nessa perspectiva, a IN/MPDG nº 05/17, de maneira apropriada, dispôs acerca da possibilidade de o **fiscal** do contrato **participar das etapas de planejamento** da contratação, veja-se:

> ***Art. 21**. Os **procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação** consistem nas seguintes atividades:*
>
> *I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:*
>
> *(...)*
>
> *d) a **indicação** do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será **confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação**, observado o disposto no § 1º do art. 22. (Grifo nosso)*

Dessa forma, considerando a expertise do futuro gestor e/ou fiscal, aconselha-se que estejam **presentes desde o início da fase preparatória**. Nessa linha, ressalta-se novamente que o gestor e o fiscal de contratos deverão ser **formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições**.

6.3 Impossibilidade de Recusa, Capacitação e Atividades Concomitantes dos Gestores e Fiscais de Contratos

Conforme a IN/MPDG nº 05/17, o servidor incumbido da gestão/fiscalização de contratos **não pode se negar à indicação**. Isso se depreende da interpretação conjunta do art. 43 da citada instrução normativa, bem como do art. 116, IV, da Lei 8.112/90, visto que **não se trata de uma ordem ilegal**.

No âmbito estadual, a Lei nº 6.123/68, que instituiu o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Pernambuco, assim estabelece:

> *Art. 193. São **deveres** do funcionário, além do desempenho das tarefas cometidas em razão do cargo ou função.*
>
> *...*
>
> *VI – **obediência** às ordens superiores, exceto quando **manifestamente ilegais**;*

Nesse sentido, é válido conferir acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União:

> *Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário*
>
> *5.7.7. **O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa**, porquanto não se trata de **ordem ilegal**. Entretanto, tem a opção de **expor** ao superior hierárquico **as deficiências e limitações** que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão n. 468/2007-P) (Trecho do Relatório do acórdão do Min. Valmir Campelo).*

Nada obstante, tal impossibilidade de recusa se dá sem prejuízo do dever de a Administração **verificar a necessidade de capacitação** para aqueles que não detenham o devido conhecimento, como também, possibilitar que o gestor ou fiscal solicitem **formalmente** ao superior hierárquico a **capacitação necessária** para garantir a atuação eficiente da execução contratual.

Assim, o servidor designado pode solicitar a **capacitação** para as atividades, além da **compatibilidade** da sua qualificação com aquela exigida para a atividade.

Ademais, o TCU (Acórdão nº 9.240/2016 - 2ª Câmara) também aponta como **possível a responsabilização do gestor pela indicação de servidor sem qualificação**. Já que é obrigação da autoridade superior conferir as condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente.

Importante ressaltar que a **Escola de Governo da Administração Pública de Pernambuco – EGAPE**, vinculada à Secretaria de Administração, vem realizando **cursos de gestão e fiscalização de contratos** para os servidores estaduais.

No que diz respeito às **atividades concomitantes** dos gestores e fiscais, o Decreto Estadual 51.651/21 traz em seu art. 17, inciso I, que é dever da autoridade competente verificar, antes da designação, **o quantitativo de contratos sob a responsabilidade do gestor ou fiscal**, assim como o **exercício concomitante de outras competências funcionais**, a fim de garantir que a gestão e fiscalização do contrato serão realizadas de maneira apropriada.

Por sua vez, a regulamentação do tema pela IN/MPDG nº 05/17, aborda que a preocupação em **evitar a sobrecarga de atividades não autoriza determinar, desde logo, um número absoluto máximo de contratos** para o qual um mesmo servidor possa ser designado para atuar como fiscal.

Essa análise deve se realizar caso a caso e se basear na **relação de adequação entre a complexidade dos contratos, o volume de atividades e o tempo hábil** para que o servidor desempenhe suas funções de modo satisfatório. Portanto, **o limite de contratos para que um mesmo servidor seja designado como gestor ou fiscal está ligado ao desempenho da tarefa de modo eficiente**, evitando-se a sobrecarga de trabalho. Nesse mesmo sentido concluiu o Parecer nº 0476/2023, da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, elaborado em razão de consulta formulada pela Secretaria Estadual de Saúde - SES, conforme se verifica a seguir:

> Diante do exposto, com base nos elementos fáticos e jurídicos acima delineados, conclui-se:
>
> i) em relação ao questionamento acerca da possibilidade de serem nomeados mais de um fiscal em um mesmo contrato, tanto para instrumentos regidos pela Lei nº 8.666/93, quanto para os regidos pela Lei nº 14.133/2021, não se vislumbra óbice para a designação de mais de um fiscal por determinação do setor requisitante do serviço ou de acordo com normativa estabelecida no próprio órgão, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional sendo, ainda, facultada a indicação de auxiliares dos demais setores para facilitar a fiscalização e garantir um melhor funcionamento da execução contratual, ressalvando que o auxílio não pode ser entendido como uma divisão de tarefas e que não há solidariedade da responsabilidade; cabendo ainda frisar que tais auxiliares, a *priori*, não possuem instrumentos operacionais hábeis a permitir o atesto da notas fiscais, tampouco aferir o exato cumprimento das obrigações pactuadas junto às empresas contratadas;

O TCU também entende que essa noção deve considerar as particularidades do caso concreto, conforme constou nos Acórdãos nº 2.831/2011-P, nº 38/2013-P e nº 1.094/2013-P. Observe-se trecho desse último:

> *9.1.2. designe fiscais considerando a* **formação acadêmica ou técnica** *do servidor/funcionário, a* **segregação entre as funções de gestão e de fiscalização** *do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique* **sobrecarregado devido a muitos contratos** *sob sua responsabilidade.*
>
> *(TCU, Acórdão nº 1.094/2013, Plenário, Rel. José Jorge, j. em 08/05/2013.)*

6.4 Limitações pessoais ao exercício da gestão e fiscalização

Conforme o art. 17, inciso IV, do Decreto Estadual 51.651/21, é **vedada a designação do mesmo agente público** para a atuação simultânea como **fiscal** ou **agente de contratação** e outras funções suscetíveis a **riscos** durante o processo de contratação. Tal vedação é consequência do princípio da **segregação de funções**, previsto expressamente pelo art. 5º da Lei Federal 14.133/21.

Ainda, os Gestores e Fiscais de contratos também **não devem ter sido apenados administrativamente**, e não devem possuir **relações próximas** com os administradores da empresa contratada, para que não se corra o risco de haver **conflitos de interesse** no exercício da função fiscalizatória.

ATENÇÃO
Não é possível contratar, durante a vigência do contrato, cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente da contratante ou de agente público que tenha desempenhado função na licitação ou que atue na fiscalização ou gestão do contrato. (art.48, § único, Lei Federal 14.133/21)

6.5 Segregação de Funções

Uma dúvida poderá surgir após a exposição dos conceitos de gestão e fiscalização: **um mesmo servidor pode ser designado para exercer a função de gestor e fiscal?** A resposta deve ser **negativa**.

Não deve ser designada a mesma pessoa para a gestão e a fiscalização do contrato, a fim de garantir a **independência** e **imparcialidade** desses agentes na fiscalização do contrato.

A IN/MPDG nº 05/17 impõe a seguinte condição para o exercício das funções de gestor e fiscal: "desde que, no exercício dessas atribuições, **fique assegurada a distinção dessas atividades** e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato".

A segregação de funções foi formalmente elevada à condição de princípio pela Nova Lei de Licitações (art. 5º,), é uma regra essencialmente de controle interno que visa **prevenir** eventuais **erros, fraudes e conflitos de interesse**.

A Procuradoria Geral do Estado - PGE/PE, através do Boletim Informativo 05/2024, esclareceu o seguinte sobre o tema:

> *3.* **Agente de Contratação** *que conduza o processo licitatório* **não poderá**, *posteriormente, ser responsável pela* **execução de atos relacionados à gestão e fiscalização do contrato**, *em respeito ao princípio da* **segregação de funções**.

Ademais, na visão dos órgãos de controle, essa divisão é prática salutar quando se considera o desempenho e rigidez da fiscalização. O TCU possui diversos acórdãos nesse sentido, por exemplo:

> *Com fundamento no princípio da segregação de funções, como garantia da independência da fisca-*

> *lização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor, em um mesmo contrato administrativo. (Acórdão 140/2007-Plenário | Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA)*
>
> *As boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão do contrato devem ser realizadas por agentes administrativos distintos (princípio da segregação das funções), o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa. (Acórdão 2296/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)*

Ainda, o já citado art. 17, inciso IV, do Decreto Estadual 51.651/21, define que é **vedada** a **designação do mesmo agente público** para a atuação simultânea como **Agente de Contratação, Gestor e Fiscal do contrato** e outras funções suscetíveis a riscos durante o processo de contratação.

> **Art. 17**. *Na designação do gestor e do fiscal do contrato, serão observadas as seguintes diretrizes:*
>
> *(...)*
>
> *IV - é* **vedada** *a designação do* **mesmo agente público para a atuação simultânea como fiscal ou agente de contratação** *e outras funções suscetíveis a riscos durante o processo de contratação.*

Em suma, conforme exposto, **não é permitido a designação** do mesmo agente público para os papéis de **Gestor, Fiscal de Contratos e Agente de Contratação.**

Por fim, é importante esclarecer que não há óbice no que se refere à acumulação das funções administrativa e técnica desempenhadas pelo fiscal, no mesmo contrato, desde que capacitado para exercer tais funções.

6.6 *KIT* FISCAL

O usuário do presente manual ouvirá bastante sobre o kit fiscal. Por tal razão, trata-se de importante conceito a ser bem entendido e apreendido pelos gestores, fiscais e demais servidores que acompanham a execução contratual.

O *kit* fiscal nada mais é do que os **documentos necessários** para o devido acompanhamento da execução do contrato. **Esses documentos devem constar em processo próprio no sistema SEI** e será de **suma importância** para o gestor e fiscal do contrato, devendo, sempre que necessário, utilizá-los como balizas para a devida fiscalização da execução do contrato.

Documentos que fazem parte do *kit* fiscal:

a. Estudo Técnico Preliminar;
b. Termo de Referência;
c. Edital;
d. Mapa de Riscos;
e. Proposta vencedora e planilha de custos;
f. Contrato;
g. Instrumento de Medição de Resultado - IMR;
h. Nota de Empenho;
i. Publicação do Contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP);
j. Outros documentos que o gestor e/ou fiscal entenderem necessário à fiscalização.

7. Fiscalizando a Execução do Contrato

7.1 Etapas da fiscalização contratual

No contrato de **terceirização de serviços**, tratando-se de prestação contínua com **dedicação exclusiva de mão de obra**, há de se reconhecer que existem diversas variáveis e que a atividade de monitoramento acerca do cumprimento do contrato deverá ser **constante**. Trata-se, pois, de atividade que deverá ser **preventiva**, **rotineira** e **sistemática** (art. 19, §1º, Dec. Federal 11.246/23).

Para operacionalização da fiscalização, é indicada a **criação de processo SEI com todos os documentos pertinentes à contratação** (kit fiscal), bem como com o ato de **designação de gestor e fiscal e respectiva ciência**. Conforme o contrato é executado, deverá ser anexado a este processo os **Instrumentos de Medição de Resultado – IMR** mensais (detalhado no item 7.2.), o **atesto de notas**, **eventuais ocorrências** e tudo quanto for relevante para o contrato em questão.

Com base nesse **histórico**, que ficará devidamente registrado, é que se avaliará em termos **qualitativos** e **quantitativos** a execução contratual, julgando-se a eventual necessidade de **glosa** em pagamentos, sugestão de **processo administrativo sancionatório** ou mesmo a **rescisão contratual**.

Podemos agrupar os procedimentos de fiscalização da seguinte forma:

- Fiscalização inicial
- Fiscalização mensal
- Fiscalização diária
- Fiscalização procedimental

A. Fiscalização Inicial

Nesta fase, gestor e fiscal deverão conhecer **detalhadamente** o termo de referência, o contrato e as cláusulas nele estabelecidas. Isso é parte do referido *kit* fiscal: conjunto de documentos que **balizarão a atuação** dos gestores e fiscais e cuja apreensão é **essencial** para se tomar posse do objeto de trabalho sobre o qual recairão as atividades de gestão e fiscalização.

É importante a realização de reunião com o **preposto** da empresa contratada para apresentar como se dará a fiscalização da execução contratual, bem como, os direitos e deveres das partes, tudo conforme os termos contratuais.

E ainda:

- Relacionar quantidade, nome, RG, CPF, cargo e horário do posto de cada terceirizado do contrato.
- Fiscalizar o registro e salários nas carteiras de trabalho (usar amostragem, dependendo da quantidade).
- Verificar o modelo e fornecimento do uniforme/EPI.

A diligência na fiscalização deve perpassar pelo exame das Carteiras Profissionais dos empregados, para comprovar o registro de função profissional, de acordo com as atividades previstas no Termo de Referência.

ATENÇÃO

A depender da natureza e do tamanho da contratada, outros documentos também deverão ser exigidos. Cite-se como exemplo o art. 93 da Lei 8.213/91, que exige que as empresas que possuam mais de 100 (cem) funcionários criem reserva de cargos **para pessoas reabilitadas ou com deficiência**, habilitadas, na gradação estabelecida entre 2% e 5%. Nesse caso, o fiscal do contrato deve questionar se a empresa se enquadra nesse dispositivo, requisitando a comprovação da exigência, no início da execução do contrato e em momento que julgar conveniente. A certidão de regularidade quanto a presente exigência pode ser emitida através do site: https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab.

Outro exemplo, é a "**cota de aprendizagem**", inserta no artigo 429 da CLT. Por meio dela se estabelece a obrigatoriedade de 5% a 15% dos trabalhadores de cada estabelecimento da empresa estarem matriculados nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. A comprovação do cumprimento da cota de aprendizagem não se atém à apresentação de mera declaração. O fiscal pode realizar a consulta da certidão de regularidade através do site do Ministério do Trabalho: (https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/aprendiz).

B. Fiscalização Mensal

A Fiscalização mensal levará em consideração o quantitativo de terceirizados contratados pelo órgão. No caso de contratos com o quantitativo pequeno o fiscal deve a cada mês verificar toda a documentação necessária para a devida comprovação, por parte da contratada, verificando as obrigações a ela atribuídas.

Quando o contrato envolver grande quantidade de terceirizados, o fiscal poderá estabelecer um percentual mínimo para que em um ano, através de amostragem, os documentos de todos os empregados sejam verificados.

A fiscalização mensal compreende a verificação de:

- Pagamento dos salários: cópia da folha de pagamento em que conste como tomador dos serviços o órgão ou entidade contratante; recibos de pagamentos ou guias de depósitos bancários de salários e adicionais (insalubridade, noturno, periculosidade, se for o caso), referente ao mês anterior da prestação dos serviços;
- Recibos de 13º salário e de concessão de pagamento de férias e respectivo adicional;
- Comprovantes de entrega de Vale-transporte, Vale-alimentação, cesta básica e outro benefício a que estiver obrigado por força de lei;
- Registro de horário de trabalho relativos ao mês anterior dos empregados envolvidos no contrato;
- Recolhimento do FGTS;
- Recolhimento do INSS através da 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 do contrato;
- Termo de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados que prestam serviço na contratação, 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;

- Outros documentos que o contrato estabelecer.

Nessa linha, o fiscal deve instituir **rotina** de fiscalização contratual, através de solicitação à contratada de comprovantes de pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores, bem como, deve verificar se os benefícios previstos na planilha de custos apresentada pela contratada, estão sendo efetivamente pagos.

O fiscal deve, ainda, solicitar **diretamente aos empregados terceirizados** que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão sendo recolhidas em seus nomes, inclusive mediante a solicitação dos extratos das respectivas contas do FGTS, assegurando-se que, até o final de um ano de execução contratual, a totalidade dos empregados tenham os seus extratos analisados pela contratante, sem prejuízo de analisar mais de uma vez as contas de um mesmo empregado.

Para o acesso da comprovação das contribuições previdenciárias e do FGTS, os terceirizados poderão acessar os seguintes sites:

No caso do INSS: https://servicos.receitafederal.gov.br/servico/certidoes/#/home

No caso do FGTS: https://consulta-crf.caixa.gov.br/consultacrf/pages/consultaEmpregador.jsf

Conforme o art. 50 da Lei 14.133/21, exigir da contratada apresentação mensal dos seguintes documentos:

1. *Registro de ponto;*
2. *Recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;*
3. *Comprovante de depósito do FGTS;*
4. *Recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;*
5. *Recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;*
6. *Recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.*

Um modelo padrão de **relatório mensal** a ser elaborado pelo fiscal para ajudar no monitoramento do contrato poderá ser encontrado no Anexo I do presente manual.

C. Fiscalização Diária

Ao **gestor** cumpre a verificação e **coordenação** de atividades procedimentais a serem desempenhadas pelos **fiscais**, aos quais, por sua vez, cumpre a verificação **in loco e diária do cumprimento contratual**, o que importa contato direto com o **preposto** da contratada.

Nesse particular, importa salientar os deveres fundamentais nessa relação entre **gestor e fiscal** e entre **fiscal** e **preposto** - **registrar** e **informar**. Toda comunicação entre fiscal e preposto deve ser formalizada por **escrito** e adequadamente **registrada** em **livro de ocorrências** ou **processo de fiscalização**, o qual recomenda-se que seja formalizado no sistema SEI.

Faz parte desta etapa a observação da presença de todos os terceirizados disponibilizados pela contratada e, em caso de falta, se houve a devida substituição, além de conferir o cumprimento da jornada de trabalho (pode-se utilizar amostragem em contratos com o quantitativo grande de terceirizados).

Importante ressaltar que a Lei nº 14.133/21 estabelece sobre o alcance da fiscalização contratual, no caso de serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva, vejamos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se
>
> XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:
>
> a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
>
> b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
>
> **c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos; (grifo nosso).**

ATENÇÃO

O **fiscal** do contrato **não** tem relação direta com os **terceirizados**, como por exemplo subordinação. Assim, devem ser dirigidas ao **PREPOSTO** eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados. Assim como, negociações de folgas ou compensação de jornada de trabalho ou qualquer outra questão dos empregados do contrato devem ser resolvidas pelo **PREPOSTO**.

ESTUDO DE CASO

Na metade do mês, o preposto informou ao fiscal do contrato de serviço de limpeza e conservação predial que o material de limpeza previsto na contratação havia acabado, impossibilitando a limpeza correta dos ambientes. Solicitou, assim, que o órgão providenciasse a compra de mais produtos. Neste caso, como o fiscal deverá proceder?

Imprescindível neste caso conhecer os termos contratuais. No caso do contrato de limpeza e conservação predial, a planilha que compõe os custos do valor mensal a ser pago por metro quadrado limpo prevê valores para material e equipamentos que devem ser utilizados na limpeza. Então a fiscalização será balizada pela qualidade e quantidade de metros quadrados limpos.

Assim, não é de responsabilidade do fiscal do contrato controlar a quantidade de produto de limpeza utilizado e sim verificar se o ambiente foi limpo conforme os parâmetros especificados no contrato.

Isto posto, a empresa é quem deverá providenciar os produtos para a conclusão correta do serviço, sob pena de Notificação, podendo ensejar abertura de Processo de Aplicação de Penalidade.

D. Fiscalização Procedimental

É uma fiscalização realizada em certos momentos da execução contratual, para verificação de cumprimento por parte da contratada de exigências específicas. Quando:

- Registro de nova Convenção Coletiva
- Férias/licenças e suas substituições
- Pagamento do 13º salário
- Estabilidade provisória (gestante, acidente de trabalho)
- Rescisão (verbas rescisórias)

Quando uma nova convenção coletiva é formalizada, o fiscal deverá verificar, através de comprovantes de pagamento, se os terceirizados tiveram seus salários e devidos adicionais (previstos em convenção) repactuados. Da mesma forma, quando terceirizado entrar de férias ou quando tem direito ao pagamento do 13º salário e demais situações relatadas acima, deve-se solicitar os devidos comprovantes.

Sempre caberá ao fiscal, quando da extinção do contrato, verificar se houve o pagamento das verbas rescisórias dos empregados, sustando o pagamento da última fatura e/ou a liberação da garantia contratual até que se comprove a adimplência da contratada, conforme dispõe o instrumento padronizado PGE (https://www.pge.pe.gov.br/App_Themes/Contrato_TERCEIRIZACAO_Mao_de_Obra_v14.pdf).

No mais, deverá o fiscal exigir da contratada, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias:

1. Os termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
2. Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
3. Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado
4. Os exames médicos demissionais dos empregados dispensados, ou a comprovação de que os empregados foram realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.

7.2 Instrumento de Medição de Resultados – IMR

O Instrumento de Medição de Resultados - IMR é o ajuste escrito, parte integrante do Edital e anexo ao contrato que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, conforme previsto no ETP e TR, para a avaliação da qualidade do serviço.

O Fiscal do Contrato deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, e a aplicação de sanções contratuais cabíveis

Trata-se, portanto, de um instrumento **escrito** de **fiscalização periódica da conformidade da prestação do serviço contratado**. Serve para auxiliar o fiscal no **atesto** correto das notas, bem como no **pagamento** correto do serviço efetivamente prestado. Vem anexo ao contrato e estabelece, em bases **tangíveis** e **objetivamente aferíveis**, o padrão esperado de qualidade da prestação do serviço e respectiva adequação do pagamento.

A utilização do IMR - que não precisa ser a única forma de avaliação dos resultados - poderá revelar níveis abaixo do esperado na execução do contrato, o que deverá impactar em desconto do pagamento previsto, a depender de contratada:

a. não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida, as atividades contratadas;

b. deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

De modo a conformar o próprio princípio da boa-fé e eventualmente propiciar o direito de defesa à contratada, há de se estabelecer os **critérios avaliativos de maneira clara**, definindo as situações que caracterizem o não atingimento do objetivo contratual, bem como o respectivo desconto previsto.

Tal avaliação deverá ser **apresentada pelo fiscal ao preposto** da empresa para que se dê ciência e aponha assinatura. A contratada ainda poderá apresentar **justificativa** para prestação do serviço em padrão inferior ao contratado, a qual poderá ser aceita pelo fiscal, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante apenas de **fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador**.

No **recebimento definitivo dos serviços**, quando houver **redimensionamento** do valor da Nota Fiscal ou Fatura em decorrência do resultado do Instrumento de Medição de Resultado, bem como no caso de **glosa** parcial dos serviços, a empresa deverá emitir Nota Fiscal ou Fatura com o **valor exato**, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor não aceito pela Administração.

Ao final do presente manual pode-se encontrar modelos de IMR de vigilância e limpeza (Anexos IV e V).

7.3 Como Lidar com Atrasos ou Descumprimento

Como dito, é recomendável a utilização de **Instrumento de Medição de Resultados – IMR**, por meio do qual o fiscal deve **inserir diariamente** aspectos atinentes ao **cumprimento** regular e o **fornecimento** dos equipamentos necessários no âmbito dos contratos de **serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra**. Exemplificativamente: deve-se estabelecer **pontuação** no que tange a aspectos relativos à frequência, ao uso de EPIs, crachás, entre outros equipamentos de uso obrigatório.

Atrasos e descumprimentos parciais (sejam qualitativos ou quantitativos) constituem o dia a dia da prática do fiscal. A atenção deve ser dada sobretudo ao **registro das faltas e ao contato com o preposto**, que deve intermediar junto à contratada um substituto imediato ao prestador faltante ou mesmo o fornecimento correto do equipamento utilizado.

Insere-se aqui os citados deveres fundamentais de **registrar** e **monitorar** a **execução do contrato**. As faltas, a depender da gravidade, deverão ser objeto de **sancionamento**, a ser sugerida pelo fiscal ao gestor do contrato, nos moldes exemplificativos trazidos e objetos de registro no IMR, os quais poderão ter como

consequência desde **glosas** no atesto de notas, com **desconto** referido no IMR, até na sugestão de **rescisão contratual**.

Nesse particular, as **glosas** já foram objeto de análise da **Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE**, por ocasião do Boletim 022/2020. No referido boletim, a CGE pontuou que a **glosa é um dever da Administração** exercida pelo fiscal e/ou gestor do contrato. Importante destacar que a **glosa não possui natureza sancionatória**, tratando-se de medida que visa, exclusivamente, o ressarcimento de determinada monta, a fim de evitar lesão ao erário.

Exemplo prático é trazido nos seguintes termos:

EXEMPLO PRÁTICO DE GLOSA - SCGE

Contratação de serviços de limpeza e conservação, a ser prestado em determinado órgão público por empresa sediada na mesma cidade.

Consideremos, hipoteticamente, também:

- ✓ Número de serventes: 20;
- ✓ Jornada de trabalho: 8 horas diárias;
- ✓ Área de cobertura contratual: 12.000 m² por dia;
- ✓ Índices de produtividade por servente: 600 m² por dia (12.000 m² /20 serventes);
- ✓ Valor do m² limpo por mês: R$ 2,00.

Diante da ausência de 3 (três) serventes no mesmo dia, por exemplo, implica que 1.800 m² (dos 12.000 m²) não foram limpos nesse dia, conforme estabelecido contratualmente. Ademais, mesmo que tenha sido feita alguma espécie de limpeza desta área, ela não foi realizada nos termos ajustados no contrato.

Demais disso, se o valor mensal do m² for R$ 2,00 (dois reais), no mês em que 20 (vinte) dias são efetivamente trabalhados, o valor diário do m² é de R$ 0,10 (dez centavos).

Assim sendo, como faltaram 3 funcionários e a área a qual não foi limpa foi de 1.800 m² em um dia, o valor a ser glosado ao final do mês será o resultado da operação – valor diário do m² (R$ 0,10) pela quantidade de m² que não foi limpa (1.800m²), isto é, (0,10 x 1.800). Portanto, o valor correspondente a glosa é de R$ 180,00 (cento e oitenta reais).

Sobre descumprimentos, na minuta padronizada de contrato da PGE (http://pge.pe.gov.br/Uploads/Consultiva/InstrumentoPadronizado/Contrato_TERCEIRIZACAO_Mao_de_Obra_v17_contabanc%C3%A-1ria_20260702_145146.pdf), é possível verificar que, em sua Cláusula Décima Primeira, parágrafo décimo primeiro, se, no exercício da fiscalização contratual, for verificada irregularidade no cumprimento das obrigações trabalhistas e/ou previdenciárias relativas ao contrato, a contratada terá o prazo de 5 (cinco) dias para regularizar-se.

Além disso, segundo o parágrafo décimo, não havendo quitação das obrigações no prazo indicado, a contratada autoriza a administração a deduzir parte do pagamento da fatura em valor correspondente ao valor inadimplido e a realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos, sem prejuízo da abertura de processo administrativo para extinção do contrato, nos termos do art. 137 da Lei Federal nº 14.133/2021, e para aplicação das penalidades cabíveis.

Ainda, o pagamento dos salários e demais verbas trabalhistas referidas no parágrafo décimo primeiro deverá ser objeto de recibo de quitação plena, geral e irrestrita firmado pelos respectivos empregados, contando, sempre que possível, com a participação do sindicato representativo da categoria profissional.

No que tange a participação do sindicato dos empregados no momento da rescisão contratual, o

atual entendimento, cristalizado no Parecer nº 165/2026 (Protocolo PGE nº 2026.02.600786), é de que não se trata de medida mandatória, mas adicional de segurança jurídica, tratando a intervenção sindical como medida preferencial e não como requisito para a quitação das verbas inadimplidas.

Ademais, quando o sindicato vier a participar, sua atuação se limita à intermediação, destinada a assegurar a defesa dos interesses dos trabalhadores, e não à validação técnica dos cálculos. Assim, não se exige homologação formal dos valores apurados pela entidade sindical, bastando a colheita de recibo de quitação individual, com a discriminação das parcelas pagas.

Ratificando o mencionado entendimento, o Boletim PGE nº 06/2026 ainda acrescenta ser dispensável também a participação do Ministério Público do Trabalho – MPT, não havendo necessidade de consultá-lo acerca de eventual interesse em intermediar a negociação.

De mais a mais, o Boletim PGE nº 06/2026 atualiza o entendimento conforme a previsão da Lei 14.133/21 no que tange ao pagamento direto aos trabalhadores, a saber:

> *Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, contudo, esse cenário foi superado. O art. 121, § 3º, IV, passou a prever expressamente que, nas contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração pode efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas inadimplidas, deduzindo o valor do montante devido ao contratado. O mecanismo opera por força de lei, independentemente de cessão expressa de crédito pelos empregados. O Modelo Padrão de Minuta de Contrato de Terceirização já incorpora essa disciplina nos Parágrafos Décimo e Décimo Primeiro da Cláusula Décima Primeira.*

Nesse caso, antes do pagamento direto, a Administração deverá promover regular instrução administrativa, com a identificação dos trabalhadores vinculados à execução contratual, a comprovação da efetiva prestação dos serviços, a apuração individualizada das verbas devidas, a formalização da retenção dos créditos da contratada e a obtenção de recibo individual de quitação, com discriminação das parcelas efetivamente pagas, de modo a resguardar o erário contra pagamentos indevidos ou em duplicidade.

Ainda conforme o Boletim nº 06/2026, o pagamento deverá restringir-se às verbas suficientemente comprovadas nos autos, não sendo recomendável quando houver dúvida relevante acerca da legitimidade dos créditos, da identificação dos respectivos beneficiários ou da suficiência dos elementos comprobatórios. Nessas hipóteses, recomenda-se a prévia consulta à Procuradoria do Contencioso para avaliação da necessidade de adoção de medidas judiciais, inclusive, quando cabível, o ajuizamento de ação de consignação em pagamento, como forma de conferir segurança jurídica à quitação das verbas trabalhistas.

A adoção das providências mencionadas no sentido de proceder à retenção das verbas e ao pagamento direto ocorre sem prejuízo da Instauração de Procedimento de Apuração e Aplicação de Penalidade, que poderá resultar em rescisão do contrato.

Importante frisar que o fiscal e o gestor do contrato, em caso de dúvida do procedimento legal para realizar os valores inadimplidos pela empresa contratada devem consultar o assessoramento jurídico do seu órgão e, permanecendo a dúvida, o assessoramento jurídico deve realizar consulta à Procuradoria Geral do Estado.

ESTUDO DE CASO

Um prestador de serviço de um contrato de limpeza tirou férias. A contratada o substituiu e no final do mês e solicitou o pagamento deste substituto através de **RPA** (Recibo de Pagamento de Autônomo), alegando que ele não faz parte de seu quadro fixo de empregados. Como o órgão deverá proceder?

Partindo do princípio de que o órgão contratou a empresa para prestar o serviço de limpeza e não o empregado em questão e que a planilha de custos prevê valores para feristas e folguistas, a resposta é: **o órgão deverá pagar o valor acordado no contrato e não através de RPA, pois a situação já está prevista nos custos do contrato**.

Segundo a PGE (Parecer PGE nº 0250/2025), a opção pelo RPA, embora ocasionalmente possa constituir caminho válido para autônomos que comprovem efetiva independência na prestação de serviços; no contexto apresentado, configuraria tentativa de "**quarteirização**" da mão de obra, prática vedada tanto pela jurisprudência trabalhista consolidada quanto pelos princípios norteadores da contratação pública.

A **Súmula 331 do TST** estabelece expressamente a **impossibilidade** de fragmentação de atividades essenciais da prestadora mediante contratações precárias que visem afastar a proteção trabalhista. Vale anotar que os serviços de terceirização já constituem a atividade fim da contratada para tais serviços. Ademais, valores referentes a feristas e folguistas já se encontram no provisionamento de valores estipulados em planilhas referenciais utilizadas nas respectivas licitações.

Nesse caso, procedendo a pagamento por meio de RPA, **deixa-se de recolher valores devidos a título de tributos e contribuições**, o que pode ocasionar a **responsabilização** solidária e subsidiária da administração. Ocorre que é juridicamente inviável sustentar que trabalhadores substitutos em serviços de limpeza possam atuar com real autonomia quando inseridos em ambiente organizacional estruturado, sujeitos a horários pré-definidos, procedimentos operacionais padronizados e supervisão direta. A seu turno, o art. 9º da CLT é categórico ao declarar nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de **desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos trabalhistas**.

A ausência dos recolhimentos devidos **expõe tanto a contratada quanto a Administração Pública** (que possui dever de fiscalização) a significativos riscos jurídicos, incluindo autuações fiscais e reclamações trabalhistas.

Vale anotar que o **STF** entendeu, no **RE 1298647** (Tema 1118), que para fins de responsabilização da Administração Pública, é **ônus** da parte autora provar tanto **a falha de fiscalização das obrigações trabalhistas da prestadora de serviços de terceirização de mão-de-obra, quanto que o poder público tinha conhecimento das irregularidades e não atuou para saná-las.**

Diante do exposto, no contexto mencionado, a opção pelo pagamento via RPA é **vedada** e deve ser objeto de atenção por parte de gestores e fiscais na análise da execução dos contratos, no sentido de impossibilitar tal solução para pagamento e exigir a substituição de funcionários impedidos nos moldes previstos em contrato, atento para o recolhimento de todas as verbas incidentes na contratação.

Recomenda-se por fim que, no presente caso, o fiscal solicite no início da substituição de férias que a contratada apresente a comprovação de vínculo trabalhista do terceirizado que irá realizar a substituição.

8. Alterações Contratuais

8.1 Reajustamentos Contratuais

A ideia central é a preservação da equação inicial prevista no contrato, ou seja, a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro conforme acordado inicialmente**. A importância dos gestores e fiscais entenderem o assunto está relacionada ao dever dos gestores de instruir os processos de acompanhamento da execução contratual com os documentos de solicitação da contratada e dos fiscais de auxiliar os gestores nessa atividade.

De forma geral, todas as espécies de alteração do valor do contrato aqui tratadas se encaixam no gênero "reajustamento", contudo, devido às diversas nuances assumidas em cada uma, é salutar o tratamento separado e terminologicamente diferenciado.

Importante esclarecer que a Gerência de Padronização e Acompanhamento das Contratações Públicas/SAD elaborou o Manual de Reajustes, Acréscimos e Reequilíbrios dos Contratos Administrativos, com ênfase nos Contratos de Prestação de Serviços de Mão de Obra. O referido manual está em sua segunda versão e traz de forma bastante detalhada como devem ser analisadas as alterações contratuais. O manual está disponível no site da Secretaria de Administração e pode ser acessado através do link: https://drive.expresso.pe.gov.br/s/OChCEB6WawOIvbC#pdfviewer.

Portanto, trataremos também de forma sucinta no presente manual sobre as alterações contratuais supracitadas contudo, é fundamental que o gestor e o fiscal acessem o Manual de Reajustes, Acréscimos e Reequilíbrios dos Contratos Administrativos, tendo em vista as nuances dessas alterações.

8.1.1 Reajuste

No caso do **reajuste**, também referido como **reajustamento em sentido estrito**, tem-se a aplicação de **índices** que se prestem à **preservação monetária** do valor inicial estipulado pelo contrato, os quais devem retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais. O índice específico a ser utilizado deverá constar no contrato.

Conforme os arts. 3º e 4º da Lei Estadual nº 17.555/21, o **reajuste** será precedido de **requerimento formal da contratada**, protocolado **durante a vigência contratual** e respeitado o interregno mínimo de **um ano a contar da data do orçamento estimado** constante do ato convocatório da licitação ou, no caso das dispensas e das inexigibilidades, da data de apresentação da proposta.

Considerando que o **índice aplicável** deve estar presente no próprio instrumento contratual, a alteração ora debatida poderá se dar por meio de **simples apostilamento**, não se fazendo necessário aditamento contratual. De fato, está-se dando cumprimento ao que previsto no próprio contrato. Segundo o art. 8º da Lei Estadual 17.555/21:

> **Art. 8º** *Os* **reajustamentos** *previstos em contrato* **poderão** *ser formalizados mediante simples* **apostilamento**, *dispensada a celebração de termo aditivo, exceto quando a sua concessão coincidir com a prorrogação contratual, quando deverão ser formalizados por termo aditivo (Grifo nosso)*

8.1.2 Repactuação

A **repactuação**, por sua vez, dá-se e em contratos em que há utilização de **mão de obra**, assumindo posição de destaque nos contratos de prestação de serviços contínuos com **dedicação exclusiva de mão de obra**. Aqui também teremos o requerimento formal da contratada e a data a partir de quando a repactuação será devida é determinada pela própria convenção. Segundo o art. 3º, § 1º, da Lei Estadual 17.555/21:

> *§ 1º Nos contratos de prestação de serviço com* **dedicação exclusiva de mão de obra**, *o interregno mínimo de um ano para o reajuste dos itens previstos nas* **normas coletivas de trabalho** *será contado da* **data-base** *do Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalente vigente à época da elaboração do orçamento estimado pela Administração.*

Cuidado deve ser tomado, contudo, com os elementos inseridos nos citados Acordos e Convenções. Não raro acontece de haver inserções de "direitos" trabalhistas não previstos em lei, os quais oneram indevidamente o contrato, devendo ser submetidos ao crivo de uma análise jurídica de viabilidade para serem deferidos, de modo a não repassar ao ente público custos descabidos. Cite-se, a título de exemplo, o caso do "menor aprendiz".

8.1.3 Da Preclusão

O pedido de reajuste está submetido a **preclusão**, de acordo com o art. 5º da Lei Estadual 17.555/21, senão vejamos:

> **Art. 5º** *O exercício do direito ao reajustamento será objeto de preclusão nos:*
>
> *I* **- contratos por escopo ou de serviços e fornecimento contínuos, com vigência plurianual, quando o pedido deixar de ser formalizado no prazo de até 12 (doze) meses após completado o período aquisitivo da anualidade de que trata o art. 3º;**
>
> *II - aditivos de prorrogação de prazo dos contratos de serviços e fornecimento contínuo, quando o instrumento for assinado sem que haja prévio pedido protocolado; e*
>
> *III - contratos em geral, quando os pedidos forem apresentados após a extinção da vigência contratual. (Grifo nosso)*

Nesse sentido já se pronunciou a PGE/PE, em seu Boletim 02/2019 e 08/2021, conforme se segue, respectivamente:

> **Boletim 02/2019**. *2. Preclusão lógica de pedidos de reajuste formulados após a data da formalização de aditivo de prorrogação de prazo em contratos de serviços contínuos. No caso de contratos de serviços contínuos, esta Procuradoria firmou a tese, no Parecer n.º 98/2012, de que os correspondentes pedidos de reajuste deveriam ser realizados até a data da prorrogação de prazo seguinte, sob pena de configurar-se preclusão lógica. Recomenda-se, portanto, incluir no aditivo cláusula estabelecendo que o marco para a formulação do pedido de reajuste deve ser a data da assinatura daquele instrumento. Se, todavia, não houver tempo hábil para processar o pedido de reajuste ou, por algum motivo, este não for implantado até a data da formalização do aditamento, deve-se indicar expressamente no aditivo a ressalva quanto a requerimentos formulados anteriormente. Se não for incluída disposição nesse sentido, entende-se ter havido desistência de pedidos porventura formulados antes daquela data, sendo, portanto, incabível o reajuste de preços no período aquisitivo em referência.*
>
> **Boletim 08/2021**. *3. Não incidência da preclusão lógica em pedidos de reajustamento formulados tempestivamente, mas não ressalvados em cláusula por equívoco da Administração. Revisão parcial do Boletim nº 02/2019.*

> *Em que pese constituir orientação assente desta Procuradoria no sentido de que os pedidos de reajuste requeridos de forma tempestiva em contratos de prestação continuada, mas pendentes de apreciação pela Administração Pública, devam ser objeto de ressalva expressa em cláusula de aditivo de prorrogação para fins de afastamento da preclusão do direito, não é dado à Administração negar a concessão do reajuste ao contratado na hipótese em que, a despeito do pleito tempestivo, por lapso da Administração Pública, não ter havido o registro em cláusula. Decerto, uma vez verificado constar dos autos solicitação inequívoca de reajustamento formulada tempestivamente (antes do advento da prorrogação do prazo de vigência), sem qualquer outra manifestação posterior do contratado em sentido contrário, incabível a negativa de concessão de reajuste calcada unicamente na ausência de ressalva clausular por erro imputado à Administração, sob pena de violação ao princípio da boa-fé.*

Nada obstante, vale dizer que, no caso de contratos que envolvam prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, **a preclusão não ocorre no que tange aos valores atingidos pelas disposições dos Acordos e das Convenções Coletivas de Trabalho**, que poderão ser pleiteadas a qualquer tempo, conforme dispõe o parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual 17.555/21, a saber:

> **Parágrafo único**. *A preclusão não atinge, nos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, os reajustes dos itens previstos em norma coletiva de trabalho, incidentes durante a vigência contratual.*

8.2 Revisão ou Reequilíbrio Econômico-Financeiro

O diferencial deste tipo de alteração para os reajustamentos explicados acima encontra-se no fato de ser permeado pelo que se chama de **teoria da imprevisão**.

Para que seja objeto de **revisão**, o contrato deve ter sido submetido a efeitos de **eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a **repartição objetiva de risco** estabelecida no contrato.

Consoante o art. 124, inciso II, d, da Lei Federal 14.133/21:

> **Art. 124**. *Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*
>
> *(...)*
>
> *II - por acordo entre as partes:*
>
> *(...)*
>
> *d) para restabelecer o* **equilíbrio econômico-financeiro inicial** *do contrato em caso de* **força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, *que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.*

Não se trata, pois, de situação costumeira nem facilmente aferível. Em muitos casos é possível verificar confusão por parte das contratadas no respectivo pedido. A situação da pandemia de COVID-19, por exemplo, deu azo a diversas revisões contratuais devido às diversas restrições impostas ao fluxo de pessoas e mercadorias.

Revogações de incentivos ou isenções fiscais, por outro lado, não são, via de regra, situações que ensejam revisão, posto que, embora possam ocorrer unilateralmente e de fato causar consequências na equa-

ção financeira do contrato, devem estar previstas no **mapa de risco** da contratada, não se tratando de álea extraordinária, consistindo em situação sabidamente precária, podendo ser alterada a qualquer tempo. Desse modo, não se vislumbra, como se pontuou, em regra, hipótese de fato imprevisível ou mesmo de consequências incalculáveis.

Nessa linha é o Boletim PGE nº 03/2025, conforme se verifica:

> **Boletim 03/2025**. *Propostas de preços que contemplem regime de tributação mais favorecido amparado em decisão judicial precária (exarada em caráter liminar ou suscetível de recurso com efeito reformador) não devem ser desclassificadas por inexequibilidade.*
>
> *Apesar disso, ao optarem por incluir na formação de preços a economia tributária garantida por decisão não definitiva, as empresas beneficiárias assumem o risco de incremento de custos futuros, que não podem ser, sob nenhuma hipótese, repassados à Administração contratante em sede de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.*
>
> *Não se pode alegar imprevisibilidade quanto à revogação de liminar ou sentença de primeiro grau, dada sua natureza precária e passível de revisão, nem à incerteza sobre as consequências dessa mudança, pois o valor do tributo devido é conhecido caso a decisão seja revertida.*
>
> *Embora ausentes os pressupostos fáticos para concessão de eventual pedido reequilíbrio econômico-financeiro, recomenda-se que, nessas situações, o contrato administrativo preveja uma cláusula que atribua expressamente à contratada o risco tributário decorrente da reversão de benefício fiscal concedido por decisão judicial não definitiva.*

Percebe-se, portanto, que o caso de revisão contratual para reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato é situação não corriqueira, que envolve o alinhamento de requisitos específicos previstos em lei e, sobretudo, minuciosa análise do caso concreto.

Outra questão que deve ser levada em consideração é a possibilidade de preclusão lógica do pedido de reequilíbrio. A Procuradoria Geral do Estado manifestou-se sobre o assunto, através Boletim PGE nº 01/2023), conforme segue:

> **Boletim 01/2023.** Ao longo dos últimos anos, a Procuradoria Consultiva, à esteira de precedentes firmados no âmbito dos órgãos de controle externo, tem analisado em que medida a ausência de formulação tempestiva de pleitos de reajuste, em contratos de prestação de serviços contínuos, prejudica a necessária avaliação da vantajosidade da prorrogação, suscitando, assim, a ideia da limitação temporal daqueles pedidos. Nesse contexto, orientando-se sobretudo pelo princípio da boa-fé, foram fixadas balizas para a aplicação do conceito de preclusão lógica aos reajustamentos cujos pleitos não foram formulados em momento oportuno. A esse respeito, vide o Boletim da Procuradoria Consultiva nº 02/2019. Embora tais orientações mirem, em primeiro lugar, a pretensão ao reajustamento contratual, não há qualquer razão que desautorize a aplicação do instituto da preclusão lógica aos pleitos de revisão de preços em contratos de serviços contínuos, uma vez que, tanto quanto o reajustamento, a revisão conforma instrumento a serviço da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, com a diferença de que o procedimento revisional configura resposta a eventos supervenientes, imprevisíveis e estranhos à vontade e ao raio de atuação da contratada (álea econômica extraordinária). Por outro lado, quando o evento causador do desequilíbrio econômico-financeiro já for do conhecimento da contratada, no período anterior à celebração do termo aditivo, a ausência de formulação tempestiva do pleito de reequilíbrio causa detrimentos à análise da vantajosidade a que a Administração está obrigada, como pressuposto da prorrogação contratual baseada no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993. Sendo assim, tanto quanto na hipótese do reajustamento, o princípio da boa-fé impõe um limite temporal à formulação de pedidos de revisão de preços baseados em eventos anteriores ao marco da prorrogação. Caso o pleito não seja formulado até a assinatura do termo aditivo, é de se entender que a contratada, ao aceitar a manutenção dos preços contratuais por mais 12 meses, renunciou à sua pretensão revisional. Ademais, vale destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 131, parágrafo único, prevê a preclusão

> lógica nos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de serviço contínuos, caso não formalizados antes de eventual prorrogação.

Diante disso, o gestor do contrato deve sempre submeter o pleito de revisão contratual ao setor jurídico do órgão, a fim de que haja o pronunciamento formal quanto ao atendimento dos aspectos legais para sua concessão.

Após o pronunciamento do setor jurídico, caso seja favorável à revisão, o processo deve ser submetido ao setor competente do órgão para a análise dos cálculos da revisão.

8.3 Prorrogação Contratual

A Lei 14.133/21, já no seu art. 6º, inciso XXIII, alínea "a", prevê que a possibilidade de prorrogação contratual já deve vir prevista no Termo de Referência da contratação. O fiscal do contrato, por sua vez, deverá, em tempo hábil, informar ao gestor acerca do termo contratual, de modo a possibilitar que a prorrogação contratual, respeitados seus requisitos, possa ocorrer tempestivamente (art. 117, §2º, Lei 14.133/21).

Outrossim, o art. 17, VII, do Decreto Estadual 53.384/22, prevê que o Termo de Referência deverá conter, ainda, modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, incluindo as informações de prazo de início da prestação, local, regras para o recebimento provisório e definitivo, quando for o caso, incluindo regras para a inspeção, se aplicável, e demais condições necessárias para a execução dos serviços ou o fornecimento de bens.

No caso de serviços de prestação de serviços contínuos, o art. 106 da Lei 14.133/21 dispõe que:

> **Art. 106.** *A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:*
>
> *I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior* **vantagem econômica** *vislumbrada em razão da contratação plurianual.*
>
> *II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de* **créditos orçamentários** *vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção.*
>
> *III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.*
>
> *§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.*
>
> *§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática. (Grifo nosso)*

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

De acordo com a IN MPDG nº 05/2017, os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, conforme a Lei 14.133/21, se comprovadamente **vantajosos** para a Administração e desde que haja

autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos:

> *I- os serviços tenham sido prestados regularmente;*
>
> *II- a Administração mantenha interesse na realização do serviço;*
>
> *III- o valor do contrato permaneça economicamente* ***vantajoso*** *para a Administração; e*
>
> *IV- a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação. (Grifo nosso)*

Juntamente com a necessidade da verificação dos itens acima, o gestor do contrato deverá, de acordo com o art. 91, § 4º, da Nova lei de Licitações, também averiguar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Como regra geral, a prorrogação do prazo de vigência em contratos de prestação de serviços contínuos requer realização de pesquisa de mercado como requisito imprescindível à motivação da vantajosidade dessa prorrogação, devendo estar a pesquisa devidamente documentada no procedimento de formalização do aditamento.

Contudo, a IN MPDG nº 05/2017, no item 7 do Anexo IX, trouxe a **dispensa da pesquisa de mercado na prorrogação contratual dos contratos de serviços continuados**, se o contrato previr "que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em **Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei**;" ou ainda "quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em **índices oficiais**, **previamente definidos no contrato**, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE)".

O Estado de Pernambuco também se comporta dessa forma, mas com a especificidade de tratar de contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. **A PGE,** através do **Boletim Informativo nº 04/2020,** concluiu pela dispensa da pesquisa de preços para comprovação da vantajosidade para prorrogação destes contratos, senão veja-se:

> **Boletim 04/2020**. Como regra geral, a prorrogação do prazo de vigência em contratos de prestação de serviços contínuos requer realização de pesquisa de mercado como requisito imprescindível à motivação da vantajosidade dessa prorrogação, devendo estar a pesquisa devidamente documentada no procedimento de formalização do aditamento. Este foi o entendimento consolidado no Boletim PGE nº 05/14 e que se mantém até hoje inalterado. No caso específico das prorrogações de contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, o Boletim PGE nº 05/16 abriu, todavia, a possibilidade de se dispensar a juntada de cotações de preços com empresas do ramo para efeito de comparação do valor global do contrato, por se entender que as particularidades desse tipo de contratação tornam pouco eficiente o cotejo de preço nesses moldes. Naquela oportunidade, utilizando como fundamento jurídico a aplicação analógica do art. 39-A, §2º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que afastava a exigência de pesquisa de preços nas respectivas prorrogações, este órgão consultivo firmou a tese de que os itens enquadrados no montante A têm sua economicidade justificada pela própria utilização dos valores previstos nas normas coletivas de trabalho, cuja incidência é obrigatória, e que apenas para os insumos (como EPI´s e fardamentos) enquadrados no montante B e que não contam com valores respaldados na norma coletiva, seria necessário adotar a pesquisa de preços para demonstração da vantajosidade dos mencio-

nados itens. Cumpridas tais providências, poder-se-ia reputar demonstrada a vantagem econômica de manter o ajuste, dispensando-se as cotações de preços genéricas. Inicialmente, a orientação para essa pesquisa de preços relativa aos insumos do montante B indicava a necessidade de consulta a múltiplas fontes referenciais. Entretanto, já no Boletim PGE nº 05/18 , foi aberta a possibilidade de utilização das referências de preços constantes dos estudos técnicos da Secretaria de Administração para a demonstração da vantajosidade da prorrogação dos contratos de fornecimento de mão de obra. Desta feita, considerando que a parcela contratual correspondente ao montante B não ostenta relevância financeira tão significativa frente ao valor global do contrato, sobretudo quando se sabe que vários itens do montante B têm seu valor também contemplado nas Convenções Coletivas de Trabalho, esta Procuradoria Consultiva reformulou seu entendimento para concluir, em consonância com a dicção normativa da nova IN 05/2017 (Anexo I, item 7, b), que a vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado mesmo em relação ao montante B, quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE). No Estado de Pernambuco, essa previsão da IN 05/17 se amolda exatamente ao disposto no art. 2º, § 1º, III, da Lei nº 12.525/03, alterada pela Lei 15.834, de 09.06.16, segundo o qual "o montante "B", obedecida a periodicidade estabelecida no art. 5°, será reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, fornecido pelo IBGE, com exceção de benefícios estabelecidos nas normas coletivas de trabalho da respectiva categoria, que serão reajustados no mesmo período e percentual fixados nos respectivos instrumentos". Sendo assim, revoga-se em parte a orientação contida no Boletim Informativo nº 05/16 e fica dispensada doravante, para fins de demonstração da vantajosidade de prorrogação dos contratos de fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva, a necessidade de pesquisa de preços de mercado para os itens integrantes do montante B. Em relação ao montante A, a interpretação consignada no Boletim Informativo nº 05/16 se mantém, estando também dispensada a pesquisa de preço para esses itens, os quais se norteiam por norma coletiva de trabalho.

ATENÇÃO

Caso exista uma **Ata de Registro de Preços da SAD** vigente com **valores inferiores** aos executados no contrato que será prorrogado, o órgão deverá efetuar uma **negociação** junto à contratada, para equiparação dos valores, caso contrário, será necessário **encerrar** o contrato para aderir à Ata, exceto no caso de impedimento técnico ou circunstância que resulte em prejuízo à Administração, sendo obrigatória a justificativa formal pelo gestor responsável. (art. 12 da Portaria SAD nº 2.679/2021)

8.4 Acréscimo e Supressão

Os contratos podem ser suprimidos ou acrescidos, unilateralmente, pela Administração, **até o limite de 25%**, nos contratos de obras, serviços ou compras, ou **50%**, nos contratos de **reforma de edifício ou de equipamento**, conforme disposto no artigo 65 da Lei n° 8.666/93 e os artigos 124 a 126 da Lei nº 14.133/21:

Lei n° 8.666/93:

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição

quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)

Lei nº 14.133/21:

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

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

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

(...)

Art. 125. *Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).***Art. 126.** *As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.*

As alterações envolvendo acréscimos e supressões contratuais devem ocorrer apenas quando houver **motivo superveniente** à formalização do contrato, devidamente **justificado** nos autos do processo.

Ademais, é preciso ter especial atenção com relação à **vedação de compensação** entre os acréscimos e supressões. Por isso, nas análises de acréscimos e supressões contratuais deve-se considerar sempre o **valor inicial atualizado do contrato**, **incluindo** os reajustamentos e eventuais revisões formalizados durante toda a vigência contratual e **excluindo** os acréscimos ou supressões já formalizadas.

Importante frisar, ainda, que a base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, **está atrelada ao critério de julgamento da licitação e de adjudicação do objeto.**

Logo, quando o critério de julgamento da licitação e a respectiva adjudicação do objeto referir-se ao menor preço por **lote ou menor preço por item**, o limite legal para as alterações deve ser calculado sobre o valor do lote ou do item que sofrerá a alteração, de forma isolada, não sendo possível transferir o limite de um lote ou item para outro.

Quanto à possibilidade de **restabelecimento** de quantitativo anteriormente suprimido, no âmbito do mesmo item, a Procuradoria Geral do Estado trouxe a interpretação de que **é possível o restabelecimento parcial ou integral dos contratos**, não ficando associados a questões de restrição orçamentária, sem a utilização do percentual legal estabelecido para o acréscimo/supressão, conforme estabelecido no Boletim Informativo nº 11/2022, que revisou o Boletim Informativo nº 03/2021:

> *(...)*
>
> *O entendimento que veda a compensação e impõe o limite legal de 25% para acréscimos e supressões isoladamente considerados tem por finalidade evitar o cometimento de fraudes, coibindo o jogo de planilhas e/ou da desnaturação do objeto originalmente licitado e contratado e, nessa perspectiva, e permanece válido para as alterações quantitativas que envolvem itens distintos, quando a supressão de um ou mais itens for acompanhada de acréscimos de itens diferentes ou da inclusão de novos itens.*
>
> *Nas hipóteses, porém, em que as alterações envolvem um mesmo item, reputa-se inaplicável a vedação à compensação quando houver o restabelecimento do quantitativo de um item antes reduzido ou a redução de um quantitativo antes acrescido, não incidindo sobre tais alterações, reciprocamente compensadas, o limite legal de 25%. Assim, somente novos acréscimos ou supressões que extrapolem esse restabelecimento serão levados em conta para fins de aplicação dos limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato.*
>
> *Em casos tais, necessário que sejam observadas as mesmas condições de preços iniciais pactuados, considerando eventuais reajustes incidentes, não haja indícios de fraude ao processo licitatório ou à contratação direta, tampouco a descaracterização do objeto contratado por meio do jogo de planilha.*

Seguem algumas dicas importantes, resumindo o que foi abordado sobre acréscimos e supressões:

DICAS IMPORTANTES				
Obedecer ao percentual máximo de 25% para acréscimo e supressão.	Nas contratações por lote, o limite de **25%** deve ser observado para cada lote individualmente, e não considerando o valor total do contrato.	No cálculo do acréscimo ou da supressão, deve ser considerado o valor inicial atualizado do contrato (valor contratual com reajustamentos concedidos, mas sem eventuais acréscimos e supressões que tenham sido formalizados).	O acréscimo e a supressão só devem ser aplicados a partir da assinatura do termo aditivo.	É vedada a compensação entre acréscimos e supressões.

ATENÇÃO
O Manual de Reajustes, Acréscimos e Reequilíbrios dos Contratos Administrativos, com Ênfase nos Contratos de Prestação de Serviços de Mão de Obra, elaborado pela Gerência de Padronização e Acompanhamento das Contratações Públicas da Secretaria de Administração, trata detalhada e especificamente como devem ser analisadas estas alterações contratuais e pode ser acessado através do link: https://drive.expresso.pe.gov.br/s/OChCEB6WawOIvbC#pdfviewer.

9. Sanções Administrativas

Com base no que foi demonstrado até agora, já ficou claro que o gestor e o fiscal são as pessoas encarregadas de monitorar a execução do contrato. Portanto, caso a empresa contratada **descumpra alguma cláusula contratual**, é sua responsabilidade **comunicar o ocorrido** à autoridade competente para que sejam tomadas as devidas providências e realizada a **apuração**, o que poderá levar à imposição de penalidades à empresa terceirizada.

A Administração Pública possui o poder e a obrigação de **aplicar as sanções administrativas** estabelecidas em lei e/ou no contrato, desde que garanta à parte contratada o **direito ao contraditório e à ampla defesa**, conforme o artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

O conceito de poder-dever do administrador envolve o entendimento de que as atribuições administrativas, ao serem designadas com o objetivo de **alcançar os objetivos públicos**, conferem também ao administrador **a autoridade necessária** para exercer as funções públicas correspondentes.

Nestes casos, será necessário iniciar um **processo administrativo**, no qual se dará continuidade à **apuração da penalidade**. O próprio órgão público tem a **competência para aplicar a sanção**, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário (autoexecutoriedade).

Esse procedimento decorre do **Poder Disciplinar**, que é a autoridade da Administração Pública para **investigar infrações e impor penalidades** àqueles que possuem vínculo com o ente público.

É importante destacar que a aplicação de penalidades deve observar os **princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade** (art. 2° da Lei Estadual nº 11.781/2000), sob pena de o servidor responsável ser responsabilizado por eventuais abusos.

Além disso, é essencial entender que a penalidade a ser imposta dependerá do que está estipulado no **edital, termo de referência ou no contrato**. O fiscal ou gestor do contrato deve, portanto, revisar cuidadosamente as penalidades previstas nos casos de descumprimentos contratuais, considerando que elas variam de acordo com as especificidades de cada contrato.

Cumpre destacar que o gestor e o fiscal do contrato devem observar que, no âmbito estadual, existem dois decretos para apuração de aplicação de penalidades. **Quando o contrato administrativo for oriundo de processo licitatório ou de contratação direta regidos pela Lei nº 8.666/93 ou 10.520/2002, o rito processual a ser seguido será o estabelecido no Decreto Estadual nº 42.191/15**. Por sua vez, **quando o contrato administrativo tiver sua origem através de processo licitatório ou de contratação direta regidos pela Lei nº 14.133/21, o procedimento a ser seguido será o estabelecido no Decreto nº 57.002/24.** Os referidos decretos, apesar de terem procedimentos distintos, seguem a mesma linha de raciocínio, impondo o pode-dever da autoridade de instaurar processo sancionatório quando verificada faltas contratuais.

De forma geral, existem algumas penalidades que costumam estar presentes na maioria dos editais licitatórios, como **multa e advertência**, por exemplo.

O Decreto 42.191/2015 assim estabelece:

> *Art. 3º A prática dos atos ilícitos de que trata este Decreto sujeita o infrator à aplicação das seguintes sanções administrativas:*

I - nas licitações sob a modalidade pregão e nos contratos delas decorrentes, as previstas no art. 7º da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

a) impedimento de licitar e contratar com a Administração Direta e Indireta do Estado de Pernambuco e descredenciamento nos sistemas cadastrais de fornecedores, pelo prazo de até 05 (cinco) anos;

b) multa.

c) advertência. (Acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 44.948, de 4 de setembro de 2017.)

II - nas demais modalidades de licitação, as previstas nos incisos I a IV do art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 1993:

a) advertência;

b) multa;

c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois anos); e

d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por prazo não inferior a 2 (dois) anos.

Por outro lado, em relação aos contratos celebrados com base na nova lei de licitações, a Lei 14.133/21 em seu artigo 156, previu as seguintes penalidades, *in verbis*:

Art. 156. *Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:*

I - Advertência;

II - Multa;

III - Impedimento de licitar e contratar;

IV - Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

O Decreto nº 57.002/24 estabelece as seguintes penalidades:

Art. 4º A prática dos atos ilícitos previstos no art. 3º sujeita o infrator à aplicação das seguintes sanções administrativas, assegurados o contraditório e a ampla defesa:

I - advertência;

II - multa:

a) compensatória; e

b) moratória;

III - impedimento de licitar e contratar com a administração direta e indireta do Estado de Pernambuco, pelo prazo máximo de 3 (três) anos; e

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Portanto, havendo algum descumprimento contratual, deve o fiscal:

1. *Identificar qual a conduta do contratado (descumprimento parcial ou total), com base na cláusula contratual prevista ou no Termo de Referência);*
2. *Informar as circunstâncias agravantes ou atenuantes;*
3. *Estabelecer criterioso acompanhamento da execução do contrato/resultado esperado;*
4. *O gestor do contrato deve formalizar o descumprimento e enviar para Comissão de Aplicação de Penalidade (permanente ou especial);*
5. *O gestor ou fiscal deve complementar a instrução do processo quando solicitado pela Comissão.*

9.1 Tipos de Penalidades

Considerando que o objeto do presente Manual são as contratações da Lei nº 14.133/21 traremos abaixo as penalidades previstas na referida Lei.

a. Advertência

É uma **comunicação formal ao fornecedor**, que ocorre após a conclusão do processo administrativo sancionador. Ela serve para **alertar** o fornecedor sobre o **descumprimento** de uma obrigação legal, de uma cláusula contratual ou de falhas na execução do serviço ou fornecimento, **exigindo a correção da irregularidade** e informando que, em caso de **reincidência**, uma **penalidade mais severa** poderá ser imposta.

Essa medida consiste em uma simples **censura moral** direcionada ao contratado. Geralmente, é aplicada em situações **de falhas contratuais menores**, com o objetivo de alertar o fornecedor sobre a necessidade de cumprir as obrigações contratuais corretamente.

A sanção de advertência tem um papel prático **importante**, já que pode **justificar a aplicação de penalidades mais rigorosas** caso haja reincidência no descumprimento das cláusulas contratuais.

Trata-se da única sanção que somente pode ser aplicada **durante a vigência do instrumento contratual**, podendo as demais serem aplicadas mesmo após a extinção do vínculo contratual. Conforme art. 6º do Dec. Estadual 57.002/24:

> **Art. 6º** *A sanção de advertência é aplicável como instrumento de diálogo e correção de conduta nas seguintes hipóteses:*
>
> *I - descumprimento de deveres instrumentais ou formais que não impactam objetivamente na execução do contrato; ou*
>
> *II - inexecução parcial do contrato que não cause dano grave à Administração Pública e que não justifique a imposição de penalidade mais grave.*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º A sanção de advertência contra o contratado só é aplicável enquanto* **ainda vigente** *a relação contratual e não constitui condição* **prévia** *para a aplicação das* **sanções de maior gravidade.** *(grifo nosso)*

b. Multa

A sanção de multa tem **caráter pecuniário** e pode ser classificada como **moratória** ou **compensatória**.

A **multa moratória** é aplicada em casos de **atrasos** injustificados na execução do objeto do contrato, enquanto a **multa compensatória** é imposta quando há **lesão** à Administração em razão de um **ato ilícito** cometido pela contratada.

O art. 7º e parágrafos, do Decreto Estadual nº 57.002/24, conceitua:

> **Art. 7º** *As multas poderão ser de natureza compensatória ou moratória.*
>
> *§ 1º A* **multa moratória** *é aplicável nas hipóteses de* **atraso** *injustificado na execução de obrigação atribuída ao contratado, na forma prevista no edital ou no contrato, conforme art. 162 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.*
>
> *§ 2º A* **multa compensatória** *é aplicável nas hipóteses de* **descumprimento de obrigação**, *quando restar configurada uma das* **infrações** *administrativas previstas no art. 155 da Lei Federal 14.133, de 2021, ou no art. 3º, no edital, na ata de registro de preços ou no contrato. (Grifo nosso)*

Essas duas modalidades podem ser tratadas da seguinte forma: a aplicação das penalidades deve estar **claramente definida no contrato**, o que torna o processo de **verificação** do fato à norma **mais objetivo e menos discricionário**. Dependendo das consequências do descumprimento, uma ou outra forma de multa será aplicada.

Se o objeto do contrato, mesmo em atraso, ainda for de interesse da Administração, será aplicada a multa moratória. No entanto, caso a entrega do objeto contratual já não seja mais relevante para a Administração, será aplicada uma multa compensatória, sem prejuízo da reparação integral do prejuízo causado à Administração, sempre respeitando as disposições contratuais (art. 8º, § 4º, Dec. Estadual 57.002/24).

De acordo com o § 5º do art. 8º do Dec. Estadual 57.002/24, o dano causado à Administração deverá ser **apurado em processo especialmente instaurado para tanto**, senão veja-se:

> **Art. 8º** *A multa compensatória deverá ser calculada de acordo com o percentual e a base de cálculo definidos no edital, na ata de registro de preços e no contrato, observados os limites da razoabilidade e a prática de mercado.*
>
> *(...)*
>
> *§ 5º O dano causado à Administração deverá ser apurado no âmbito do Processo Administrativo de Apuração e Aplicação de Penalidade - PAAP - ou em processo administrativo específico, quando não houver elementos suficientes para a sua quantificação no processo sancionador.*As sanções de advertência, suspensão, impedimento de licitar e inidoneidade podem ser aplicadas junto com a multa. Além disso, **se o valor da multa for superior à garantia prestada, o contratado, além de perder a garantia, será responsável pela diferença**, que poderá ser descontada dos pagamentos devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

c. Impedimento de Licitar e Contratar

Esta sanção proíbe que o fornecedor participe de futuros processos licitatórios realizados no âmbito do **Ente Federativo que aplicou a sanção, bem como, não será possível contratar com o referido Ente, independentemente da contratação, ou seja, quer seja através de alguma modalidade licitatória ou através de contratação direta (dispensa de licitação ou inexigibilidade)**.

A penalidade de impedimento de licitar e contratar produz efeitos para o futuro, logo, não possui

efeito rescisório em relação aos contratos em andamento, comprometendo apenas os futuros contratos ou as renovações contratuais. Dessa forma, os órgãos não são obrigados a rescindir os contratos firmados com a empresa antes da aplicação da penalidade.

No entanto, nada impede que a Administração, diante da gravidade dos fatos, no uso da sua prerrogativa extraordinária, rescinda unilateralmente os contratos em vigor, nos casos admitidos por lei.

ESTUDO DE CASO

A empresa XXXX foi contratada por órgão do Estado para prestar serviço de limpeza hospitalar, mas no decorrer da execução contratual não cumpriu com suas obrigações, deixando de enviar substitutos no caso de férias e demissão dos seus profissionais, o que acarretou a ausência de limpeza em áreas críticas do hospital e a inutilização delas, com consequente dano ao funcionamento do serviço público prestado à população.

Diante do descumprimento contratual, o Fiscal registrou as ocorrências e enviou diversas notificações à empresa, oportunizando a normalização da situação. Apesar disso, a contratada deixou de regularizar os apontamentos de descumprimento do contrato.

Em razão disso, o Fiscal comunicou o ocorrido ao Gestor, o qual coordenou os atos preparatórios de instrução processual necessários ao encaminhamento e à formalização dos procedimentos administrativos. Instaurou-se, então, o processo administrativo para apurar a conduta da empresa XXXX, no tocante à situação apontada.

Após o decorrer do processo, oportunizando o contraditório e a ampla defesa à empresa, foram comprovadas as irregularidades. Assim, considerando a gravidade do caso, que ocasionou grave dano ao funcionamento do serviço público de saúde, a decisão administrativa, devidamente fundamentada, foi no sentido de aplicar a pena de impedimento de licitar e contratar com a Administração em relação a empresa XXXX.

Neste caso, a empresa XXXX fica impedida de licitar e contratar com qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual.

d. Declaração de Inidoneidade

Aqui temos a **proibição** do fornecedor ou interessado de **participar de licitações e firmar contratos com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta**, seja na União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. A aplicação dessa sanção é de **competência exclusiva** do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, dependendo da situação.

Ressalta-se que a aplicação dessa penalidade deve ser precedida de análise jurídica, ou seja, é obrigatório o parecer jurídico, apesar de não ser vinculante.

Os efeitos da declaração de inidoneidade são prospectivos, de maneira que não afetam as contratações já formalizadas. Assim, a partir do momento da sua aplicação é que a empresa não poderá mais participar da licitação ou ser contratada, respeitado o prazo e a amplitude da penalidade.

9.2 Como Responsabilizar e Aplicar Multas ou Outras Penalidades

Ainda em observância ao Decreto Estadual nº 57.002/24, verifica-se do seu art. 18 que o agente público responsável pelo acompanhamento da licitação ou da ata de registro de preços ou pela fiscalização da execução do contrato, quando verificar a ocorrência de suposto ato ilícito previsto neste Decreto, deverá **notificar** o imputado para **apresentar justificativa ou medidas de correção da irregularidade** no prazo de até **05 (cinco) dias úteis.** Para tanto, pode ser utilizado o modelo de Notificação apresentado no Anexo II deste manual.

Dúvidas podem surgir quanto aos canais legalmente válidos por meio dos quais devem tramitar tais notificações. O art. 37 do Dec. 57.002/24 apregoa que:

> **Art. 37.** *As comunicações para apresentação de defesa, alegações finais, pedidos de reconsideração ou recursos, bem como as relativas à aplicação de sanções e ao julgamento de recursos, far-se-ão preferencialmente mediante* **correspondência eletrônica** *enviada aos representantes credenciados, ao detentor da ata ou ao contratado,* **com comprovante de recebimento**, *podendo ser adotados, se necessário, os seguintes meios:*
>
> *I - envio de carta registrada pelo correio, com aviso de recebimento; ou*
>
> *II - entrega direta, mediante recibo.*
>
> *Parágrafo único. As comunicações deverão ser feitas mediante publicação no Diário Oficial do Estado - DOE quando frustrados os meios de comunicação previstos no caput. (grifo nosso)*

Percebe-se, portanto, que há preferência pela utilização de correspondência eletrônica, utilizando-se, apenas quando necessário, envio de carta registrada com AR ou entrega direta, mediante recibo.

Devem ser utilizados os meios previstos no Decreto quando da imposição de ônus ou restrições a direitos e atividades. Comunicações que não impliquem restrições podem ser feitas via aplicativos de mensagem ou qualquer outro meio passível de comprovação de sua eficácia, com antecedência de 3 dias úteis, na hipótese de necessidade de comparecimento. Tudo isso de acordo com o art. 38 do Dec. 57.002/2024, conforme se denota:

> **Art. 38.** *Devem ser objeto de comunicação na forma do art. 37 os atos do processo que resultem para o interessado imposição de deveres, ônus ou restrições ao exercício de direitos e atividades.*
>
> *Parágrafo único. As demais comunicações não previstas no caput poderão ser feitas via aplicativos de mensagem ou qualquer outro meio passível de comprovação de sua eficácia, respeitada sempre a antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, na hipótese de necessidade de comparecimento do interessado.*

Por fim, é preciso dizer que a comunicação poderá ser dispensada quando o ato a ser noticiado for praticado na presença do representante do licitante, detentor ou contratado, conforme registro em ata, também por ele subscrita, ou quando o representante do licitante, detentor ou contratado revelar conhecimento de seu conteúdo, manifestado expressamente por qualquer meio no procedimento. *In verbis:*

> **Art. 39.** *A comunicação dos atos será dispensada:*
>
> *I - quando praticados na presença do representante do licitante, detentor ou contratado, conforme registro em ata, também por ele subscrita; ou*
>
> *II - quando o representante do licitante, detentor ou contratado revelar conhecimento de seu conteúdo, manifestado expressamente por qualquer meio no procedimento.*

Trata-se de importante inovação, posto que não são raras as vezes em que é possível se demonstrar que a informação supostamente não noticiada pela Administração ao contratado já era de pleno conhecimento deste último, que busca esteio de mera formalidade para eventuais descumprimentos. A formalidade da notificação, contudo, será sempre necessária quando ensejar ônus ou restrições a direitos e atividades, conforme já mencionado.

Rejeitada a justificativa ou não corrigidas as irregularidades, a ocorrência será comunicada à autoridade competente, com o relatório descritivo das condutas praticadas, das normas infringidas e das sanções correspondentes, conforme disposição legal, regulamentar e contratual.

O art. 29 do Decreto nº 57.002/2024 estabelece a responsabilidade do gestor do contrato na condução do Processo de Apuração de Aplicação de Penalidade no que se refere às sanções de **advertência e multa de mora**, conforme segue:

> **Art. 29.** *A apuração de responsabilidade por infrações sujeitas às sanções de advertência e multa de mora se dará em PAAP simplificado, com rito sumário, a ser conduzido pelo gestor do contrato quando o imputado não apresentar justificativa pertinente ou medidas de correção da irregularidade no prazo de até 5 (cinco) dias úteis a contar de sua notificação.*
>
> *§ 1º O gestor do contrato fará as comunicações previstas no art. 21 e intimará o imputado sobre a abertura do processo, sendo facultada a apresentação de defesa escrita nos seguintes prazos, contados da data da intimação:*
>
> *I - 5 (cinco) dias úteis quando a sanção prevista for advertência;* eII - 15 (quinze) dias úteis quando a sanção prevista for multa de mora.*§ 2º A intimação conterá, no mínimo, a descrição detalhada dos fatos, a indicação das normas ou cláusulas infringidas pertinentes às infrações imputadas e a sanção correspondente.*
>
> *§ 3º O gestor analisará a defesa, se houver, e elaborará nota técnica conclusiva quanto à existência de responsabilidade do imputado e à licitude da conduta, encaminhando toda a documentação à autoridade competente para decidir e aplicar a sanção cabível.*
>
> *§ 4º Caso evidenciado, no curso do PAAP simplificado, que os fatos envolvem a prática de ato ilícito sujeito às sanções previstas na alínea "a" do inciso II e nos incisos III e IV do art. 4º, deverá o gestor solicitar a instauração do PAAP conforme o art. 19 e o rito processual previsto na Seção II deste Capítulo.*

Com o fim de operacionalizar a aplicação de sanções, é importante salientar que o pleno conhecimento, pelo gestor e pelo fiscal do contrato, das **possibilidades de suas atuações**, possuindo ciência das cláusulas dispostas nos contratos a título de sancionamento, é essencial, bem como, o conhecimento do inteiro teor do Decreto nº 57.002/2024. As dúvidas que surgirem a respeito do procedimento do PAAP devem ser dirimidas junto ao setor jurídico do órgão, tendo em vista a previsão do § 3º do art. 7º, da Lei nº 14.133/21. Ganha relevo, portanto, o já mencionado kit fiscal, que constituem os documentos cujo domínio é necessário para que o gestor e o fiscal bem desempenhem suas funções.

Além disso, o modelo de contrato de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra da Procuradoria Geral do Estado - PGE (https://www.pge.pe.gov.br/App_Themes/Contrato_TERCEIRIZACAO_Mao_de_Obra_v14.pdf) prevê cláusulas relativas a sancionamento administrativo conforme previsto na Lei 14.133/21. Esses modelos devem ser usados como baliza para a elaboração dos contratos no âmbito do Estado e, na seara específica das sanções, como guia para a aplicação das sanções.

Assim como previsto na Lei 14.133/21, a cláusula DECIMA SÉTIMA, parágrafo primeiro, do modelo padronizado prevê que:

> *Comete infração administrativa, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, a CONTRATADA que:*
>
> *a. der causa à inexecução parcial do CONTRATO, deixando de cumprir as obrigações assumidas no presente CONTRATO, inclusive as obrigações trabalhistas e/ou previdenciárias e sociais;*
>
> *b. der causa à inexecução parcial do CONTRATO que cause grave dano à Administração ou ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;*
>
> *c. der causa à inexecução total do CONTRATO;*
>
> *d. ensejar o retardamento da execução contratual sem motivo justificado;*
>
> *e. apresentar documentação falsa ou prestar declaração falsa durante a execução do CONTRATO;*
>
> *f. praticar ato fraudulento na execução do CONTRATO;*
>
> *g. comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;*
>
> *h. praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.*

O parágrafo segundo da cláusula décima sétima prevê como passível de advertência quando a contratada descumprir deveres instrumentais ou der causa à inexecução parcial do contrato que não acarrete dano à Administração e que não justifique a imposição de penalidade mais grave.

A título de sugestão, o instrumento padronizado da PGE ainda propõe percentuais de multas referentes a cada tipo de infração na execução do contrato, com descrição pormenorizada das sanções a serem aplicadas, cuja leitura é essencial para o desempenho da gestão e fiscalização contratual.

A critério do Gestor, o primeiro cometimento das faltas mais leves poderá ser convertido em advertência. Faltas reiteradas, por sua vez, poderão resultar em rescisão contratual, além das multas aplicadas ao contratado. Reitere-se que a Administração deverá sempre respeitar o direito ao contraditório, por imposição legal e constitucional (art. 5º, LV, CF), franqueando ao contratado ciência e reação quanto à possibilidade da aplicação da sanção.

No caso em que se fizer necessária a instauração de Processo Administrativo para Apuração e Aplicação de Penalidade – PAAP, pode ser utilizado o modelo padrão de **CI de Abertura de PAAP** encontrado no Anexo III deste manual.

ESTUDO DE CASO

Imaginemos a seguinte situação: a Administração tomadora de serviços de prestação continuada com dedicação exclusiva de mão de obra recebe a denúncia de um funcionário da empresa prestadora de que não está havendo o pagamento de verbas trabalhistas.

A postura recomendada ao fiscal é a notificação da empresa para prestar esclarecimentos no prazo de 10 (dez) dias, posteriormente ao qual a empresa deve regularizar sua situação ou, permanecendo inerte, deverá ser instaurado procedimento de apuração e aplicação de penalidade - PAAP, para fins de eventual rescisão contratual.

A empresa ainda poderá autorizar expressamente a Administração contratante a proceder ao pagamento mediante cessão de créditos, que consiste na retenção, por parte da contratante, do pagamento devido à contratada, para pagamento direto aos funcionários da contratada, sendo apenas eventual saldo remanescente repassado a empresa.

Nesse sentido, há de se salientar que os Instrumentos Padronizados da PGE já possuem cláusula que garante tal prerrogativa ao Estado, a saber:

> CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA
> ...
> PARÁGRAFO DÉCIMO: Não havendo quitação das obrigações no prazo assinalado no PARÁGRAFO NONO, a CONTRATADA autoriza a CONTRATANTE a deduzir parte do pagamento da fatura em valor correspondente ao valor inadimplido pela CONTRATADA e a realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos, sem prejuízo da abertura de processo administrativo para extinção do CONTRATO, nos termos do art. 137 da Lei Federal nº 14.133/2021, e para aplicação das penalidades cabíveis.

Mencione-se que a operacionalização do pagamento por cessão de créditos deve ser feita em caráter excepcional com a solicitação/autorização da empresa contratada, devidamente autuada em processo SEI destinado especificamente à realização do referido pagamento, o qual deve estar instruído com as certidões competentes, bem como com parecer da área jurídica pronunciando-se sobre a possibilidade desta forma de pagamento no caso concreto. Importante o fiscal e o gestor observarem que a Nota Fiscal emitida pela contratada deve ter o devido abatimento dos pagamentos realizados através da cessão de crédito, no momento do atesto.

Considerando que o pagamento por meio de cessão de créditos responde a uma situação irregular por parte da contratada, em paralelo deverá a Administração promover a instauração de PAAP, com vistas a eventual rescisão do contrato. Nesse caso, o órgão contratante poderá, sem negligenciar o interesse público primário envolvido na prestação do serviço (art. 147, Lei 14.133/21), realizar pesquisa junto à Secretaria de Administração, a fim de que se verifique se existe ata de registro de preço corporativa vigente, além de saldo de consumo/adesão e, caso negativa, dar início a novo procedimento licitatório, sempre atento ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

10. Responsabilidade da Administração

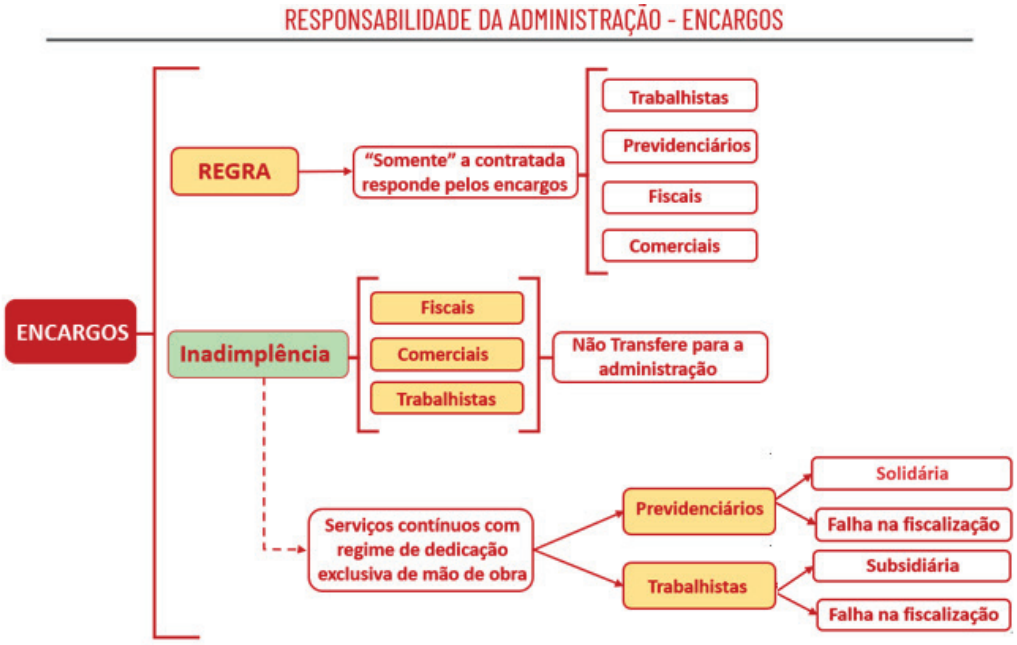
A Lei 14.133/2021 estabelece a responsabilidade da Administração quanto aos encargos previdenciários e trabalhistas da contratada, exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A Administração responderá **solidariamente** pelos **encargos previdenciários** e **subsidiariamente** pelos **encargos trabalhistas** se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

> **Art. 121, §2º, Lei 14.133/21:** *Exclusivamente nas* **contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, *a Administração responderá* **solidariamente** *pelos encargos previdenciários e* **subsidiariamente** *pelos encargos trabalhistas se comprovada* **falha na fiscalização** *do cumprimento das obrigações do contratado. (Grifo nosso)*

A responsabilização **solidária**, no que tange às verbas **previdenciárias**, deriva do caráter coletivo que assumem tais valores, cujo indébito afeta, em tese, todo o sistema de previdência social. Aludida modalidade de responsabilização significa que a Administração **assumirá a posição de codevedora dos valores sonegados**, **podendo o credor cobrar tanto da empresa contratada como da Administração contratante.**

O caráter **subsidiário** das verbas **trabalhistas**, por sua vez, advém do reconhecimento da natureza individual de tais verbas, mas também da natureza desigual da relação trabalhista, que coloca o trabalhador em posição muitas vezes vulnerável na dinâmica do contrato de trabalho, o que atrai a Administração como devedora subsidiária. Essa modalidade indica que há uma **ordem na cobrança**, devendo, em **primeiro lugar, ser cobrada a empresa contratada**. Não podendo pagar ou fazendo-o de forma parcial, a Administração poderá ser chamada a saldar a dívida com o trabalhador.



Conforme se percebe, o novo estatuto de licitações acatou o normativo anterior no que se refere ao afastamento da responsabilidade do contratante conforme previsto no art. 70 da Lei nº 8.666/93, mas incorporou a jurisprudência formada no que se refere à responsabilidade solidária e subsidiária **na fiscalização dos contratos em que haja dedicação exclusiva de mão de obra**.

No mesmo sentido, conforme previsto pelo §3º do art. 121, o novo estatuto incorporou parte das orientações estabelecidas pelo TCU por ocasião do Acórdão nº 1.214/13. Consta da íntegra do dispositivo citado:

> *Art. 121, § 3º, Lei 14.133/21: Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:*
>
> *I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;*
>
> *II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;*
>
> *III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;*
>
> *IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;*
>
> *V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verba rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pago pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. (Grifo nosso)*

Em recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário 1.298.647/SP (Tema 1118), a **Suprema Corte definiu requisitos para o reconhecimento da responsabilidade subsidiária da Administração**. Foi estabelecido que não se pode impor à Administração o ônus de provar que não incorreu em falha na fiscalização do contrato, vedando a aplicação de culpa presumida do Estado pela inversão do ônus da prova. Ou seja, a responsabilidade subsidiária da Administração não pode se amparar exclusivamente na inversão do ônus da prova atribuída ao poder público. **Deverá ser efetivamente comprovado comportamento negligente por parte da Administração para que se impute a esta responsabilidade subsidiária**. E aí deve-se atentar para as atividades dos gestores e fiscais do contrato.

Segundo o STF, o comportamento negligente se verificará quando a **Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas**, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. Isto é, gestor e fiscal deverão mostrar-se reativos quanto às notificações que receberem, dando andamento imediato as questões nelas firmadas, como também deverão adotar postura proativa, no sentido de se antecipar aos possíveis problemas relacionados a execução do contrato.

Ainda nas palavras do STF, **constitui responsabilidade da Administração Pública** garantir as condições de **segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato**, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74. Nesse sentido, deve o fiscal verificar se os EPIs necessários à correta execução do contrato estão sendo fornecidos e efetivamente utilizados. Para tanto, como já exaustivamente salientado neste manual, deve o fiscal ter conhecimento do objeto contratual, tendo acesso ao Estudo Técnico para o suprimento da demanda, do Termo de Referência, do Edital e do efetivo Instrumento Contratual, de modo a entender os elementos que afetam a salubridade e segurança da prestação do serviço, bem como seus respectivos mitigadores.

Conforme se observa, para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas, o STF exemplifica lançando mão de uma das ferramentas previstas no art. 121, § 3º, da Lei 14.133/21, já citado acima, mais especificamente a prevista no inciso II (**condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações tra-**

balhistas vencidas relativas ao contrato), devendo os gestores e fiscais atentarem para a forma que restou prevista expressamente no edital ou no instrumento contratual e atuarem em conformidade ao estabelecido.

No Boletim 04/2025, a **PGE/PE** já teve a oportunidade de se manifestar acerca da recente decisão do STF, apontando que, diante desse entendimento, impõe-se que os **gestores públicos adotem providências imediatas ao receberem qualquer comunicação formal informando o descumprimento de obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas**, de modo a prevenir a caracterização de negligência administrativa e a consequente responsabilização subsidiária da Administração Pública junto à Justiça do Trabalho. Nessa linha, nos dizeres da PGE, recomenda-se que, uma vez recebida a notificação:

> 1. *Seja promovida, de forma* **célere**, **a notificação da empresa contratada**, *conferindo-lhe prazo razoável para apresentar comprovação da* **quitação integral das verbas trabalhistas** *objeto da reclamação, inclusive mediante a juntada de documentos hábeis, como comprovantes de pagamento, guias de recolhimento de encargos e recibos assinados pelos trabalhadores.*
>
> 2. *Seja* **expressamente advertida a empresa** *de que o descumprimento da obrigação poderá ensejar a* **aplicação das penalidades previstas** *no art. 121, § 3°, inciso IV, da Lei n° 14.133/2021, notadamente a retenção de créditos eventualmente devidos para garantir o adimplemento das verbas trabalhistas, sem prejuízo da instauração do devido processo administrativo para apuração de infrações e aplicação das sanções cabíveis.*
>
> 3. *Todas as providências adotadas sejam* **formalmente registradas nos autos do respectivo contrato**, *com a juntada da notificação recebida, da comunicação enviada à contratada e dos* **documentos de resposta apresentados**, *assegurando a transparência e a adequada instrução probatória em eventual demanda judicial.*

No mesmo sentido do dever de diligência, e considerando que 70% dos pedidos de mediação direcionados ao MPT da 6ª Região referem-se a atrasos salariais e inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte de empresas prestadoras de serviços a órgãos públicos, o Boletim PGE nº 06/2026 prevê que:

> *Verificado o inadimplemento das obrigações trabalhistas e/ou previdenciárias pela contratada, a Administração deverá notificá-la formalmente para que promova a regularização no prazo de 5 (cinco) dias corridos, conforme o Parágrafo Nono da Cláusula Décima Primeira do Modelo Padrão de Minuta de Contrato de Terceirização. Decorrido esse prazo sem a comprovação da quitação das obrigações, poderá deduzir da fatura devida os valores correspondentes ao inadimplemento e promover o pagamento dos salários e das demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, na forma do Parágrafo Décimo da mesma cláusula. Trata-se de medida excepcional, destinada à proteção dos direitos dos trabalhadores e à continuidade da execução contratual, que não afasta a responsabilidade primária da contratada pelo adimplemento de suas obrigações.*

Ante o exposto, percebe-se o quanto a atuação diligente e célere em face de descumprimentos contratuais consegue, de um lado, mitigar os prejuízos causados aos empregados prestadores de serviço à administração e, de outro, evitar processos de responsabilização da administração, seja em caráter objetivo – solidária ou subsidiária - ou mesmo pessoal do servidor.

11. Responsabilidade Penal do Gestor e Fiscal

Chegamos a um assunto muito importante, pois a responsabilidade do gestor e do fiscal transcende questões administrativas (como, por exemplo, abertura de Procedimento Disciplinar acerca da respectiva conduta). A gestão e fiscalização contratual, neste caso, pode ultrapassar a órbita administrativa, visto que, dependendo da conduta do agente público, haverá a possibilidade de responsabilização penal.

A responsabilidade penal é **subjetiva**, devendo-se haver demonstração de dolo ou culpa, **direta**, não sendo necessário responsabilizar antes o Estado pela conduta do seu agente, e **pessoal**.

O Código Penal, nos arts. 337-E a 337-P, preveem os crimes relacionados a área dos gestores e fiscais, entre os quais destacam-se:

> **Patrocínio de contratação indevida**
>
> **Art. 337-G**. *Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)*
>
> **Pena** - *reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.*
>
> **Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo**
>
> **Art. 337-H**. *Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:*
>
> **Pena** - *reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.*
>
> **Fraude em licitação ou contrato**
>
> **Art. 337-L**. *Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:*
>
> *I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais;*
>
> *II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido;*
>
> *III - entrega de uma mercadoria por outra;*
>
> *IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;*
>
> *V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:*
>
> **Pena** - *reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.*

Como se observa, **patrocinar interesse privado,** no sentido de provocar indevidamente processo licitatório, constitui crime. Isso exige atenção especial de gestores e fiscais, sobretudo na **fase de prorrogação e extinção contratual**. Todos os atos deverão ser devidamente **justificados** e comprovadas as **vantajosidades** (à exceção do exemplo citado neste manual, conforme Boletim PGE nº 04/20), de modo a não haver margem para dúvidas quanto ao ânimo de agente.

Dar causa a **modificação ou vantagem**, inclusive a prorrogação contratual, sem autorização legal, editalícia ou nos respectivos instrumentos contratuais, em favor do contratado, ou mesmo **pagar fatura fora da ordem cronológica de sua exigibilidade** também constitui crime, previsto no art. 337-H, do Código Penal. Isso impõe **atenção redobrada dos gestores e fiscais** no sentido de sempre basear suas análises de prorrogação contratual na lei e nos instrumentos respectivos da contratação em análise.

Da leitura do terceiro crime trazido como relevante para a atividade de gestor e fiscal, percebe-se que trata de condutas direcionadas ao fornecedor de mercadorias e serviços. De fato, a **entrega de mercadoria ou prestação de serviços em quantidade ou qualidade inferior das previstas consiste em ato do fornecedor**. Ocorre que, a depender da postura dos gestores e fiscais, poderá se entender como tendo os agentes públicos aderido à conduta criminosa do particular, ensejando a aplicação das penas previstas no crime para ambos, na medida da culpa de cada um.

Ganha importância, portanto, a cautela no atesto de notas fiscais, tanto de fornecimento quanto de serviços, para que estas sejam pagas conforme previstos nos instrumentos contratuais, **devendo haver glosa nos pagamentos em caso de diferenças de qualidade ou quantidade.**

12. Encerramento do Contrato

12.1 Extinção Normal do Contrato

Idealmente, espera-se que um contrato se extinga pelo advento de seu termo ou pela execução/pagamento de seu objeto. Trata-se do fim esperado dos contratos, que se concluem pelo seu regular cumprimento. No entanto, para garantir um encerramento adequado, é importante que a organização execute previamente um conjunto de atividades. Isso inclui a **transferência final de conhecimento, a devolução dos recursos da organização em posse do contratado e outras providências necessárias.**

No caso de serviços ou fornecimentos contínuos, é fundamental realizar uma transição contratual adequada para garantir a continuidade da prestação. Para tanto, a autoridade competente deve atribuir responsabilidades e definir procedimentos padronizados para orientar o encerramento e transição dos contratos. Isso evita esquecer tarefas importantes ou repetir erros.

12.2 Extinção Prematura do Contrato

Há situações que impõem extinção antecipada do contrato. A primeira causa de extinção prematura do contrato pode ocorrer quando há uma **irregularidade insanável** no processo licitatório (ou de contratação direta) ou na formalização da avença, tornando o contrato passível de anulação, mesmo após o início da sua execução.

As demais situações que podem levar à extinção prematura estão listadas nos arts. 137 e 106, inciso III, da Lei Federal 14.133/2021. Elas podem ocorrer por motivos diversos, decorrentes de eventos posteriores à celebração do contrato, seja por culpa exclusiva do contratado, ou da Administração, por razões de interesse público ou pela ocorrência de fatos imprevisíveis.

O art. 138 da Lei Federal 14.133/2021 estabelece as **formas de extinção antecipada** do contrato administrativo, a saber: unilateralmente pela Administração; por consenso entre as partes; por decisão arbitral ou por decisão judicial.

É importante mencionar que a extinção do contrato não impede o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro. Nesse caso, se houver o reconhecimento da dívida, será concedida indenização por meio de termo de quitação (indenizatório). No entanto, cabe ao contratado solicitar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro durante a vigência do contrato. Trata-se do previsto expressamente pelo art. 131 e parágrafo único da Lei 14.13/21, a saber:

> *Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.*
>
> *Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei.*

De toda forma, é imprescindível pronunciamento formal da assessoria jurídica do órgão, antes do efetivo pagamento.

ESTUDO DE CASO

O órgão público vai mudar a sede de uma de suas unidades para um shopping center. Dentre os contratos que possui, ele tem o de vigilância decorrente de um dos estudos técnicos existentes na SAD/PE (Decreto nº 30.286/2007). Como é comum em grandes centros de compras, não é permitido aos locatários utilizar-se de serviço próprio de vigilância armada por vedação da convenção do shopping center.

Como proceder com o contrato vigente de vigilância armada naquela unidade?

Algumas perguntas surgem logo de cara: bastaria ao gestor recomendar o abatimento do preço pago o custo referente a arma de fogo, munição, coldre, colete, dentre outros?

A resposta é negativa.

A discussão gira em torno de se tratar de caso de alteração qualitativa do contrato ou transfiguração do objeto. Desarmar um vigilante contratado sob a égide de um contrato de vigilância armada, à toda evidência, não é mera alteração qualitativa do contrato. Isso porque a alteração do objeto do contrato não pode tocar à funcionalidade básica dele. Noutras palavras, a finalidade da contratação ou a demanda a ser atendida por ela devem ser as mesmas, não podem ser o foco de alteração. A alteração adapta dado objeto, não o transforma em coisa diferente.[1]

Para o caso concreto, considerando que o local em que o órgão pretende instalar umas de suas unidades possui segurança privada e impede a segurança armada de seus locatários por meio próprio, a solução seria a rescisão contratual e a posterior contratação de serviços de portaria para o controle efetivo de entrada e saída de pessoas na unidade.

[1] NIEBUHR. Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 1067-68.

Há, ainda, a hipótese de a extinção prematura do contrato ser derivada da aplicação de penalidade, conforme o que apregoa o Dec. 42.191/2015, em seus art. 12 e 17, a serem aplicados aos contratos regidos pela Lei 8.666/93, senão veja-se:

> Art. 12. A declaração de inidoneidade a que se refere a alínea ddo inciso II do art. 3º **implica rescisão do contrato** diretamente relacionado com a aplicação da penalidade, se já celebrado, e impede o infrator de licitar e contratar com a Administração Pública. (grifo nosso)
>
> (...)
>
> Art. 17. A penalidade a que se refere o art. 15 importará no impedimento de o punido licitar ou contratar com os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado de Pernambuco, durante o prazo da sanção, e na **rescisão do contrato** diretamente relacionado com a aplicação da penalidade. (grifo nosso)

Impende mencionar que tais hipóteses não foram repetidas no Dec. 57.002/2024, aplicados às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, que não prevê hipótese de rescisão automática, a saber de seu art. 46:

> Art. 46. As sanções previstas nos incisos III e IV do art. 4º **não têm efeito extintivo automático e imediato sobre o contrato diretamente relacionado com sua aplicação**, podendo dar ensejo à extinção antecipada e unilateral do contrato, mediante processo específico, sempre que o ato ilícito for considerado grave e configurar uma das hipóteses previstas nos incisos I, II, III, VI e IX do art. 137 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.
>
> **§ 1º A manutenção do contrato diretamente relacionado com a aplicação da sanção pode se justificar, conforme a natureza e a gravidade da infração, a partir de juízo de ponderação sobre a essencialidade ou relevância pública do objeto do contrato**, a limitação do mercado e as consequências práticas advindas da extinção contratual antecipada.
>
> § 2º Em contratos de execução continuada, o prazo de vigência não será prorrogado enquanto perdurarem os efeitos temporais da sanção, sendo admitida a sua prorrogação apenas excepcionalmente até a conclusão de um novo certame, pelo prazo máximo de 6 (seis) meses,

> prorrogável uma única vez, de modo a evitar a descontinuidade do serviço ou o custo de uma contratação emergencial.
>
> § 3º Em contratos por escopo, admitem-se a manutenção e a prorrogação automática da vigência contratual, na forma do caput do art. 111 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, em razão do juízo de ponderação contido no §1º, podendo a Administração optar pela extinção do contrato, caso em que adotará as medidas necessárias para a continuidade da execução contratual por outros meios. (grifos nossos)

12.3 Etapas a seguir após o Encerramento do Contrato

Como já foi falado no tópico Fiscalização Procedimental do item 7 deste manual, após o último mês da extinção contratual de prestação de serviços de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, o fiscal deverá exigir da contratada:

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

2. Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;

3. Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado

4. Os exames médicos demissionais dos empregados dispensados, ou a comprovação de que os empregados foram realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.

Ademais, o processo de trabalho para encerramento e transição contratual deve incluir, no mínimo, as seguintes atividades:

- Transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos do contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços. Essa transferência deve estar prevista no edital e no contrato. No caso de serviços continuados, verificar se há novo contrato para entrar em vigor antes do encerramento do contrato vigente;

- Devolução ao contratante dos recursos de sua propriedade, tais como: equipamentos, mobiliário, espaço físico, entre outros;

- Outras providências que se apliquem: revogar perfis de acesso, recolher crachás, trocar senhas que porventura sejam de conhecimento dos empregados do contratado, eliminar caixas postais;

- Liberação ao contratado da garantia contratual, descontadas eventuais multas devidas ao contratante, além de obrigações trabalhistas e previdenciárias não pagas;

- Elaboração do relatório final acerca das ocorrências da fase de execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, para ser utilizado como fonte de informações para as futuras contratações; e

- Elaboração do relatório final da contratação com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração. O art. 174 e seguintes da Lei nº 14.133/21 estabelece que é preciso publicar esse relatório no Portal Nacional de Compras Públicas.

13. Considerações Finais

O Manual em questão tem por finalidade auxiliar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual no exercício do poder-dever de fiscalizar a execução dos seus contratos administrativos, através dos Gestores e Fiscais, sob o enfoque da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Foram abordados os temas como: a necessidade de envolvimento dos gestores e fiscais no planejamento da licitação, auxiliando o Agente da Fase Preparatória em questões técnicas relacionadas ao objeto a ser contratado; as principais atribuições do gestor e do fiscal; a responsabilização penal do gestor e fiscal; as sanções aplicadas à contratada quando do descumprimento contratual e a extinção dos contratos. Além disso foram respondidas dúvidas frequentes e trouxemos diversos modelos em anexo para subsidiar os gestores e fiscais em seus acompanhamentos contratuais.

Ademais, é indispensável que os gestores e fiscais de contratos, bem como a assessoria jurídica dos órgãos e entidades estaduais mantenham-se sempre atualizados através dos Boletins Informativos da Procuradoria Geral do Estado, através do link: https://www.pge.pe.gov.br/ProcConsultivaBoletins.aspx, ou por outros meios, tais como capacitações promovidas pela Escola de Governo – EGAPE, tendo em vista o surgimento de novos entendimentos jurisprudenciais ao longo dos anos.

Por fim, este Manual objetiva contribuir com o êxito na gestão dos contratos de terceirização de mão de obra, o qual necessitará do comprometimento dos profissionais envolvidos na gestão e fiscalização, além do aperfeiçoamento contínuo devendo sempre estar amparado pela legislação que rege as contratações públicas.

A Secretaria de Administração, através da Gerência de Padronização e Acompanhamento das Contratações Públicas coloca-se à disposição para dirimir dúvidas do presente Manual, através dos seguintes contatos:

E-mail: gepac@sad.pe.gov.br

Fone: 31837765

14. Perguntas e Respostas

Relacionamos um conjunto de perguntas e respostas que pode ajudar na fixação do conteúdo apresentado neste manual.

14.1 O que é gerenciamento de risco?

O Gerenciamento de riscos é o conjunto de ações para identificação dos principais riscos que permeiam o processo de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos. Toda licitação tem riscos que são inerentes ao próprio procedimento licitatório ou por força das características do objeto a ser adquirido, em todas as suas etapas. O referido instrumento visa modernizar as contratações e permitir que antes de ser realizado um gasto público, haja uma avaliação das principais ocorrências verificadas no passado, as quais podem advir novamente, bem como das medidas que podem mitigar essas ocorrências e dos responsáveis por sua implementação.

O Gerenciamento de risco visa, portanto, proporcionar uma análise objetiva e mensurável do objeto em todas as fases do procedimento da contratação, para permitir ao gestor o controle de eventuais situações que possam impedir ou interferir o alcance pretendido com a contratação do serviço.

14.2 O gerenciamento de risco deve ser realizado durante todas as etapas de contratação de serviços?

Sim. Para que esse gerenciamento de risco seja efetivo e garanta o alcance dos resultados esperados, ele deverá ser observado ao longo de cada um dos processos de logística, sendo materializado no Mapa de Riscos, documento que, conforme estabelecido no art. 26, obrigatoriamente, comporá o processo de contratação, devendo ser atualizado e acostado aos autos, pelo menos: ao final da elaboração dos Estudos Preliminares; ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico; após a etapa de seleção do fornecedor; e, após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

14.3 O que é o IMR? Qual a sua importância para a Gestão do Contrato?

O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamento. Possui a mesma natureza e substitui o Acordo de Nível de Serviço (ANS), sendo que um dos seus principais objetivos é a busca da eficiência com o estabelecimento de procedimentos e condições que permitem e estimulem a melhoria constante dos serviços prestados.

A sua utilização é apropriada para serviços em que a qualidade é elemento essencial do objeto, sem o qual o serviço, mesmo que prestado na sua totalidade, não se mostra adequado. Assim, a regra é que quaisquer serviços devem ser prestados na quantidade, tempo e modo previstos no edital, entretanto, há algumas espécies de objeto em que além desses requisitos, a qualidade deve ser aferida para que seja considerada a execução na sua plenitude, não bastando que simplesmente o serviço seja concluído pelo contratado.

Para tanto, é imprescindível que a natureza dos serviços a serem contratados possibilite a aferição da qualidade em que será prestado, cuja escolha de atividades (preferencialmente mais relevantes) e indicadores

mínimos de desempenho devem ser previamente delineados para que o contratado tenha ciência e cautela na execução, pois a utilização do IMR, ou outro instrumento substituto, permitirá ao gestor glosar o pagamento de serviços não prestados ou prestados em desconformidade com o previsto no edital.

14.4 A Administração deve sempre vincular os pagamentos aos resultados da prestação de serviços?

Sim, a Administração deve realizar o pagamento de acordo com o serviço prestado e, se houver falhas, aplicam-se as sanções previstas. Todos os serviços contratados devem ser executados nos moldes das regras previstas no instrumento convocatório, proposta, contrato e legislação regente. Havendo falhas na execução dos serviços (inadimplemento), seja parcial ou total, devem ser aplicadas as sanções previstas em lei, inclusive com possibilidade de rescisão contratual, em casos mais extremos.

Entretanto, no caso de alguns tipos de serviços, mesmo não havendo inadimplemento na execução, não se mostra adequado que o pagamento seja realizado na sua totalidade quando o serviço não é prestado com o nível de qualidade previsto. Ou seja, o serviço é prestado, mas ao aferir o resultado, a Administração constata um nível de qualidade na prestação menor que o esperado. O exemplo mais expressivo é a prestação de serviços de limpeza e conservação, na qual é imprescindível a utilização de instrumento para medir o resultado cujas regras e métricas devem estar previamente estipuladas no edital.

Para o alcance dessa diretriz, o órgão ou entidade deve estabelecer condições objetivas, previamente estabelecidas em termo próprio no ato convocatório, que servirá para aferição, não somente da quantidade, modo e tempo, mas também da qualidade do serviço prestado. Nessas situações, o pagamento deve ser feito com base no resultado e, caso a contratada incorra em nível inaceitável na prestação dos serviços, além de ter o pagamento redimensionado, será punida pelas sanções previstas conforme grau de inadimplemento.

O instrumento que servirá de balizamento para medição e análise é o Instrumento de Medição de Resultado (IMR). Esse instrumento também pode ser substituído por outro quando o órgão ou entidade considerar ser mais eficiente e desde que apto à aferição mencionada.

Ressalta-se que pela sua natureza alguns serviços apresentam dificuldades para se extrair um resultado qualitativo, mas nada obsta que o órgão e entidade contratante estabeleça alguns itens para avaliar a qualidade, desde que aferíveis, devendo, neste caso, seguir as diretrizes nos mesmos moldes acima propostos.

14.5 Qual o procedimento em relação à Nota Fiscal ou Fatura quando ocorrer rejeição parcial dos serviços no recebimento definitivo?

No recebimento definitivo dos serviços, quando houver dimensionamento do valor da Nota Fiscal ou Fatura em decorrência do resultado do Instrumento de Medição de Resultado, bem como no caso de glosa parcial dos serviços, a empresa deverá emitir Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor não aceito pela Administração, nos termos da alínea c do inciso II, art. 50 da Instrução Normativa nº 05/2017.

14.6 Quais requisitos devem ser observados para a designação dos fiscais e do gestor dos contratos?

A autoridade competente deverá selecionar dentre os servidores ou empregados públicos de preferência do quadro permanente da Administração Pública, que tenham compatibilidade tanto com a atividade quanto com a complexidade do tipo de gestão/fiscalização. Deverá, também, ser observado o quantitativo de contratos sob a responsabilidade dos servidores/empregados que serão designados.

Por fim, é vedada a designação de empregados terceirizados.

14.7 O agente pode se negar a ser gestor/fiscal de contrato?

Não. O servidor designado não poderá se negar a exercer o encargo de fiscal por não se tratar de ordem ilegal. Porém, poderá explicar ao superior hierárquico as limitações que podem impedi-lo de exercer a função corretamente.

14.8 A atividade fiscalizatória pode ser repassada a terceiros alheios à estrutura da Administração?

A Administração pode, conforme haja necessidade pelas características técnicas do objeto contratado, contratar terceiros para auxiliar o fiscal no desempenho de sua atividade, mas não existe aqui a delegação da função de fiscalizar, o caráter da atividade de terceiros é assistencial. (art.117, Lei. 14.133/21).

14.9 O servidor que atuou na fase preparatória da licitação quer seja auxiliando ou elaborando o estudo técnico preliminar ou termo de referência está impedido de ser designado como gestor ou fiscal do contrato?

Não. Considerando que os servidores da área demandante são os que possuem maior capacidade de gerir e acompanhar a execução contratual.

15. Anexos

Anexo I: Modelo de Relatório Mensal

Governo do Estado de Pernambuco	
RELATÓRIO MENSAL CIRCUNSTANCIADO - FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	
XXXXXXXX	
Servidor	**Atribuição:** FINAL DO CONTRATO
Contrato:	**Mês/Ano:**
Objeto:	**Empresa:**

Certifico, com a fé pública inerente ao cargo, que, no mês em questão, foram praticados os seguintes atos de fiscalização das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias da empresa:

1 – CHECK LIST

RELATÓRIO	SIM	OBSERVAÇÃO
CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL (UNIÃO E ESTADO)		
CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS - CNTD		
GPS (INSS) E COMPROVANTE DE PAGAMENTO		
GUIA DE RECOLHIMENTO DE ISS E COMPROVANTE DE PAGAMENTO		
CERTIDÃO DE REGULARIDADE, GRF e COMPROVANTE DE PAGAMENTO DO FGTS		
PROTOCOLO DE ENVIO DE ARQUIVOS – CONECTIVIDADE SOCIAL (GFIP)		
RELAÇÃO DOS TRABALHADORES CONSTANTES NO ARQUIVO SEFIP		
FOLHA DE PONTO		
COMPROVANTES DE PAGAMENTO SALÁRIO / CONTRACHEQUES		
COMPROVANTE DE PAGAMENTO DE VALE TRANSPORTE		
COMPROVANTE DE PAGAMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO		
OUTROS DOCUMENTOS (EX. COMPROVANTE DE PAGAMENTO FÉRIAS OU RESCISÃO DO COLABORADOR)		

2 – ATOS DE FISCALIZAÇÃO

	ATO DE FISCALIZAÇÃO PRATICADO	DATA	IDENTIFICOU IRREGULARIDADE? HOUVE ALGUM QUESTIONAMENTO OU INCONSISTÊNCIAS?
1			
2			
(...)			

3 – MEDIDAS ADOTADAS PARA A SOLUÇÃO DE IRREGULARIDADES

	IRREGULARIDADE, QUESTIONAMENTO OU INCONSISTÊNCIA IDENTIFICADA	MEDIDAS ADOTADAS PELO FISCAL	DATA	PROBLEMA RESOLVIDO?
1		Ex. Notificação nº xx/xx.		
2		Ex. Reunião com o preposto da empresa, conforme Ata registrada (SEI nºxxxx)		
(...)				

4 – DEMAIS INFORMAÇÕES

OBSERVAÇÕES RELEVANTES

Por ser expressão da verdade, firmo a presente.

OBSERVAÇÕES RELEVANTES

Anexo II: Modelo de Notificação

Ofício nº xx/xxxx
xxxxxxxx/PE, xx de xxxx de 20xx

À empresa
[nome da empresa]
Ao Sr.(a) [nome do representante]
[endereço completo]

Assunto: Descumprimento Contrato nº xxx/xxx.

Senhor representante,

1. Cumprimentando-o cordialmente, considerando o descumprimento do contrato nº (xx/xx), que tem como objeto (xxxxxxxxxxxxx), solicito que sejam apresentadas as justificativas ou esclarecimentos, bem como adoção de eventuais providências, sobre os fatos abaixo relacionados:

Resumo dos Fatos	Referência Legal/Edital/Contrato	Sanções correlatas
Descrição dos fatos com um nível de detalhamento que propicie à empresa apresentar sua justificativa de forma ampla. Indicar, se for o caso, o período, valores, nome dos tercerizados envolvidos e outras informações que julgar importante.	Indicar as cláusulas do Edital ou do Contrato, bem como da legislação correlata eventualmente infringidas.	Indicar qual ou quais sanções previstas para o fato em que a empresa poderá ser sancionada, tendo em vista a violação ao Edital ou Contrato.

2. Tendo em vista os fatos acima elencados, requer-se a imediata regularização da situação (descrever o que deve ser feito para o exato cumprimento da obrigação), a qual já enseja o atraso de (xx) dias em relação à obrigação prevista na cláusula (xx) do Contrato supracitado.
3. Alerto sobre o que dispõe a cláusula (xx) do Contrato nº (xx/xx) que se refere às sanções previstas para o descumprimento de obrigações pela Contratada.
4. Solicito, que a resposta seja realizada, no prazo máximo de xx (xx) dias úteis, contados do recebimento deste, instruída com documentos que julgar pertinentes e assinada pelo representante legal da empresa.
5. Por oportuno, informo que o não atendimento da providência ou o seu atendimento fora das condições contratuais ensejará instauração de procedimento administrativo específico para o exame dos fatos e eventual aplicação das sanções previstas no Contrato nº (XXX).

Atenciosamente,

_____
Nome
Fiscal/Gestor do Contrato nº xx/xxxx

NOTAS EXPLICATIVAS:

1. Alertamos sobre a necessidade do Fiscal do Contrato manter em registro próprio, regularmente atualizado, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato. Esse expediente permitirá que se solicite à Contratada, de forma clara e precisa, os esclarecimentos e providências indispensáveis ao adequado acompanhamento contratual.

Anexo III: Modelo de CI de Abertura de PAAP

CI - Comunicação Interna

CI nº XX/20XX– Gerência XXXXXXXXX – SAD - XXXXXX

EmXX de janeiro de 20XX

Ao Sr.

XXXXXXXXXX

Assunto: Solicitação de Abertura de Processo Administrativo de Aplicação de Penalidades.

Com os nossos cordiais cumprimentos, vimos por meio desta encaminhar o presente processo para análise e deliberação para a autorização referente a abertura de Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade, referente ao descumprimento do Contrato xx/20xx (xxxxxxxx) pactuado entre a Secretaria de XXXXXXXX e a empresa XXXXXXXXX, inscrita no CNPJ nº XXXXXXXXXXXX, cujo objeto consiste na XXXXXXXXX, pelos motivos a seguir:

A Contratada foi Notificada, em xx/xx/xxxx, pelo descumprimento à cláusula xxxx do contrato xx/20xx, conforme os termos da Notificação nº xx/20xx, constante dos autos do presente processo SEI, sob o número (indicar o número da Notificação no doc. SEI), a qual não apresentou a comprovação (informar o descumprimento contratual. Ex. Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União); (CITAR TODAS AS NOTIFICAÇÕES ENCAMINHADAS À EMPRESA)

Ocorre que até a presente data a contratada não apresentou resposta tempestiva referente à Notificaçãosupracitada, bem como, não sanou o descumprimento informado na Notificação.

A empresa contratada é obrigada a manter durante toda a execução do contrato as obrigações assumidas durante a habilitação e qualificação exigida na licitação, conforme cláusula (xx) do contrato xx/20xx - Das Obrigações e Responsabilidade da Contratada;

Diante o exposto, considerando a cláusula de sanções previstas no item xx do Edital (ou do Termo de Referência), em caso de descumprimento contratual, encaminhamos para providências cabíveis no que concerne à deliberação de abertura de processo administrativo de aplicação de penalidades.

Atenciosamente,

XXXXXXXXXX

Gestor do Contrato

Matrícula nº: xxxxxxxxx

(Adequar os "Considerandos" ao caso concreto, verificando as notificações emitidas e não cumpridas, os prazos previstos em contrato, bem como as penalidades cabíveis)

Anexo IV: Modelo de Instrumento de Medição de Resultados – Vigilância

Objeto: Prestação de serviços de vigilância armada, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital, Termo de Referência e anexos.

1. DA DEFINIÇÃO

Este documento apresenta os critérios de avaliação da qualidade dos serviços, identificando indicadores, metas, mecanismos de cálculo, forma de acompanhamento e adequações de pagamento por eventual não atendimento das metas estabelecidas.

Este anexo é parte indissociável da Ata de Registro de Preços Corporativa nº **nº xx/ 202x**, Termo de Referência e anexos.

2 .DOS INDICADORES, DAS METAS E DOS MECANISMOS DE CÁLCULO

Para assegurar a prestação dos serviços, a CONTRATADA deverá executá-los conforme rotinas previstas nas especificações contidas neste Instrumento, de forma contínua e com qualidade, sob a supervisão da Equipe de Fiscalização de cada contrato, identificando eventuais falhas ou outras situações que possam influenciar na execução dos serviços prestados, que serão avaliados por meio dos seguintes indicadores de qualidade:

a) Uso dos uniformes, EPI's e crachás;

b) Qualidade dos serviços prestados;

c) Disponibilidade do profissional e

d) Pagamento de salários, auxílio transporte, alimentação e outros benefícios, FGTS e INSS.

Aos indicadores serão atribuídos pontos de qualidade, conforme critérios apresentados nas tabelas abaixo.

A pontuação sobre a qualidade dos serviços será medida de 0 (zero) a 100 (cem), onde:

- Nota 100 (cem) é o serviço prestado com máxima eficiência e qualidade.
- Nota 0 (zero): o serviço apresentado está desprovido totalmente de eficiência e qualidade.

As tabelas abaixo apresentam os indicadores, as metas, os critérios, e os mecanismos de cálculo da pontuação de qualidade.

INDICADORES:

1) Uso dos uniformes, EPI's e crachás	
ITEM	**DESCRIÇÃO**
Finalidade	Mensurar o atendimento às exigências específicas relacionadas ao fornecimento e uso dos uniformes, EPI's e crachás
Meta	Nenhuma ocorrência durante o mês.
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências mediante fiscalização.
Forma de acompanhamento	Pela fiscal do contrato.
Periodicidade	Diária, com aferição mensal do resultado.
Mecanismo de Cálculo	Verificação da quantidade de vezes que foram apontadas inconformidades (uso ou não) nos uniformes, EPIs, e crachá.
Faixas de ajuste no pagamento	0 a 5 ocorrências = 10 Pontos
	6 a 10 ocorrências = 8 Pontos
	11 a 15 ocorrências = 6 pontos
	16 a 20 ocorrências = 4 pontos
	21 ou mais ocorrências = 0 pontos
OCORRÊNCIAS - Lançamento DIÁRIO	
DATA/HORA	**DESCRIÇÃO**
xx/xx/xx - yy:yyh	Obs: caso não seja verificada nenhuma ocorrência no mês, inserir: "Não foi observada nenhuma ocorrência em relação ao uso de UNIFORMES, EPI's e crachás"

Número de ocorrências:	
Pontuação:	

2) Qualidade dos serviços prestados	
ITEM	**DESCRIÇÃO**
Finalidade	Garantir o nível de qualidade global na prestação do serviço.
Meta	Nível máximo de qualidade.
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências mediante fiscalização e preenchimento da planilha de avaliação.
Forma de acompanhamento	Pela fiscalização do contrato por meio de registros formais.
Periodicidade	De acordo com a rotina de trabalho
Mecanismo de Cálculo	Verificação da pontuação média atribuída na "Planilha de Avaliação da Qualidade dos Serviços Prestados" (anexo 1)
Faixas de ajuste no pagamento	Qualidade máxima = 30 pontos

ANEXO 1			
PLANILHA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS			
ÓRGÃO/SETOR:			
CONTRATO N°:			
CONTRATADA:			
FISCAL DO CONTRATO:			
Legenda do Grau de Satisfação:			
3 = Satisfatório	**2 = Regular**	**1 = Ruim**	**0 = Péssimo**
DESCRIÇÃO		GRAU DE SATISFAÇÃO	
1 - Comunicação imediata à Administração de qualquer anormalidade verificada no setor.			
2 - Zelo com os equipamentos da instituição			
3 - Execução dos serviços com eficiência e qualidade.			
4 - Execução em tempo compatível com a natureza do serviço.			
5 - Conhecimento sobre o serviço a ser executado.			
6 - Atendimento às orientações e procedimentos determinados pela Administração, conforme disposto no contrato.			
7 - Respeito, cortesia e cordialidade ao lidar com as pessoas e demais membros da equipe de trabalho.			
8 - Abstenção de uso inadequado de qualquer meio eletrônico, não autorizado, durante o expediente.			
9 - Manter a organização do ambiente após serviço			
10 - Apresentar sugestões para melhoria das rotinas sob a sua responsabilidade * Se no momento da avaliação do indicador, não seja possível aferir, por ausência de situações que necessitam desta iniciativa, atribuir a pontuação 3=satisfatório a este item.			
Pontuação:			

3)Disponibilidade do profissional	
ITEM	**DESCRIÇÃO**
Finalidade	Garantir a quantidade de pessoal/força de trabalho estimados na contratação.
Meta a cumprir	Empregar diariamente a quantidade de funcionários estimada na contratação, sem deixar nenhum posto descoberto.
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências mediante fiscalização da assiduidade dos funcionários.
Forma de acompanhamento	Pelo fiscal do contrato .
Periodicidade	Diária
Mecanismo de Cálculo	Cada ocorrência refere-se à ausência de um funcionário por hora de trabalho
Faixas de ajuste no pagamento	0 a 5 ocorrências = 30 Pontos
	6 a 10 ocorrências = 20 Pontos
	11 a 15 ocorrências = 10 pontos
	16 a 20 ocorrências = 5 pontos
	21 ou mais ocorrências = 0 pontos
OCORRÊNCIAS - Lançamento DIÁRIO	
DATA/HORA	**DESCRIÇÃO**
xx/xx/xx - yy:yyh	Obs: caso não seja verificada nenhuma ocorrência no mês, inserir: "Não foi constatado nenhum posto descoberto."
Número de ocorrências:	
Pontuação:	

4) Pagamento de salários, auxílio transporte, alimentação e outros benefícios, FGTS e INSS	
ITEM	**DESCRIÇÃO**
Finalidade	Evitar ocorrências de atrasos de pagamentos de salários, férias, 13° salário, auxílio transporte, alimentação e outros benefícios, bem como recolhimento de FGTS e INSS.
Meta a cumprir	Nenhuma ocorrência durante o mês.
Instrumento de medição	Constatação formal de ocorrências mediante fiscalização da documentação apresentada pela empresa.
Forma de acompanhamento	Pela fiscalização do contrato.
Periodicidade	Mensal, conforme artigo 50, caput e incisos I a VI, da Lei n° 14.133, de 2021.
Mecanismo de Cálculo	Identificação de pelo menos uma ocorrência de atraso em salário ou outro benefício no mês de referência
Faixas de ajuste no pagamento	Sem ocorrências = 30 Pontos
	Uma ou mais ocorrências = 0 Pontos

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO **PONTUAÇÃO OBTIDA**	
Contratada:	
N° Contrato: n° xx/20xx	
Fiscalização do Contrato: **Gestor:** xxxxxxxx **Fiscal:** xxxxxxxxxxx	
Empresa Contratada: xxxxxxxxx **Endereço:** xxxxxxxxxxxxxx **Telefone:** xxxxxxxxxxxxxx **E-mail:** xxxxx **Contatos:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	
Mês de referência: xx/20xx	

INDICADOR	Pontuação obtida
1. Uso de uniformes, EPI e crachá	
2. Qualidade dos serviços prestados	
3. Disponibilidade de RH's	
4. Pagamento de salários, benefícios	
Pontuação	
FAIXA DE PONTUAÇÃO	**FATOR DE AJUSTE**
X ≥ 90 pontos	0% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento
80 ≤ X < 90 pontos	1% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento
70 ≤ X < 80 pontos	2% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento
60 ≤ X < 70 pontos	3% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento
50 ≤ X < 60 pontos	5% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento
X < 50 pontos	10% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento e recomenda-se a abertura de processo administrativo para apuração das medidas cabíveis.
PONTUAÇÃO:	
VALOR DEVIDO MENSAL:	
Gestor do Contrato:	
Matrícula _____	**Assinatura** _____
Fiscal do Contrato:	
Matrícula _____	**Assinatura** _____

3. DOS PROCEDIMENTOS

O Fiscal do Contrato designado pela CONTRATANTE acompanhará a execução dos serviços prestados, atuando junto ao preposto indicado pela CONTRATADA.

Verificando a existência de falhas na prestação dos serviços, o Fiscal do Contrato notificará a CONTRATADA para que esta solucione o problema ou preste os devidos esclarecimentos, no prazo indicado.

A notificação quanto à existência de falhas na execução do contrato deverá ser por escrito.

Constatando falhas, o Fiscal do Contrato preencherá termo de notificação, relatando a ocorrência, seu grau de pontuação, o dia e a hora do acontecido;

O termo de notificação será imediatamente apresentado à CONTRATADA, a qual, constatando a ocorrência, deverá atestar de pronto seu "visto" no documento, que ficará sob a guarda do Fiscal do Contrato.

Havendo divergências quanto à veracidade dos fatos, deverá a CONTRATADA no prazo de 05 (cinco) dias úteis, registrar suas razões no próprio termo de notificação ou outro meio formal de comunicação, garantindo-se assim o contraditório e ampla defesa.

As razões para aplicação da dedução ou não, após análise, será de competência do Gestor de Contratos da Contratante, o qual oficiará a contratada, dos valores a serem deduzidos no período.

Caso seja atribuída alguma dedução, a CONTRATADA emitirá fatura mensal relativa aos serviços prestados, abatendo do valor devido pela CONTRATANTE os descontos relativos à aplicação deste Instrumento.

4. FAIXAS DE AJUSTE DE PAGAMENTO

O total das pontuações atribuídas aos serviços prestados será o somatório da pontuação obtida em todos os indicadores, totalizando um máximo de 100 (cem) pontos.

Total de pontuação:	Somatório dos 4 indicadores

Os pagamentos devidos, relativos a cada mês de referência, devem ser ajustados pela pontuação total média do serviço, conforme tabela e fórmula apresentadas abaixo:

Faixas de pontuação de qualidade dos serviços	Pagamento devido
X ≥ 90 pontos	0% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento.
80 ≤ X < 90 pontos	1% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento.
70 ≤ X < 80 pontos	2% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento.
60 ≤ X < 70 pontos	3% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento.
50 ≤ X < 60 pontos	5% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento.
X < 50 pontos	10% de desconto no valor da nota fiscal de pagamento e recomenda-se a abertura de processo administrativo para apuração das medidas cabíveis.

A avaliação com pontuação média abaixo de 50 pontos, por 3 (três) meses consecutivos ou 5 (cinco) vezes alternadas no prazo de 12 (doze)meses, acarretará na avaliação do órgão contratante, no que se refere à rescisão do contrato.

Anexo V: Modelo de Instrumento de Medição de Resultado - Limpeza

1. INFORMAÇÕES GERAIS

1.1. O presente Instrumento de Medição de Resultado – IMR é o ajuste escrito, parte integrante do Edital e anexo ao contrato entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, conforme previsto no ETP e TR, para a avaliação da qualidade do serviço. O Fiscal do Contrato deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, e a aplicação de sanções contratuais cabíveis, incluindo as previstas no presente anexo, sempre que a contratada:

a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;

b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

2. OBJETIVOS A ATINGIR

2.1 A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços, cujo principal objetivo é assegurar a prestação dos serviços, no qual a CONTRATADA deverá executá-los conforme rotinas previstas nas especificações contidas neste Instrumento, de forma contínua e com elevados níveis de qualidade, sob a supervisão do Fiscal do Contrato, identificando eventuais falhas ou outras situações que possam influenciar a medição de resultados na prestação do serviço.

3. FORMA DE AVALIAÇÃO

3.1. Definição de situações que caracterizem o não atingimento do objetivo, e atribuição de descontos no valor do pagamento devido. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal do contrato designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas

e irregularidades constatadas. O fiscal do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

3.2. O preposto deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

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

4. SANÇÕES

4.1. Embora a aplicação de índices de desconto seja instrumento de gestão contratual, não configurando sanção, a Contratante poderá, pela qualidade insuficiente, aplicar as penalidades previstas em contrato. Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

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

4.3. O IMR deve ser considerado e entendido pela Contratada como um compromisso de qualidade que assumirá junto à Contratante. O IMR é um instrumento ágil e objetivo de avaliação da qualidade da execução contratual, associando o pagamento à qualidade efetivamente obtida. Para o recebimento integral do valor contratado, a empresa contratada deverá cumprir com suas obrigações contratuais, em especial as dispostas nos indicadores de desempenho.

4.4. O IMR será implementado a partir da primeira medição da data de assinatura do contrato, cabendo ao Fiscal do contrato avaliar mensalmente a execução dos serviços prestados. Para consecução destes objetivos deverá ser adotada as regras e metodologias de medição de resultado descritas nos indicadores abaixo.

4.5. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato. A análise dos resultados destas avaliações pela Contratante poderá resultar em penalidades, conforme prevê o Processo de Aferição, caso a Contratada não cumpra com os seus compromissos de apresentação, pontualidade, disponibilidade e de prestação do objeto contratual, conforme estabelecido pelos indicadores.

4.6. A depender da abrangência da ocorrência, a mesma poderá ser pontuada, simultaneamente, em mais de um item do IMR mensal, sujeitando a CONTRATADA às respectivas glosas e sanções. O somatório das glosas mensais fica limitadas ao percentual de 10% (dez por cento) das medições, estando, contudo, a CONTRATADA sujeita às demais sanções e penalidades contratuais cabíveis.

4.7. Para efeito de cálculo de Glosas, salvo se orientado de maneira específica nos quadros de indicadores do IMR, quando a referência para o cálculo for o valor da Medição Mensal, considerar-se-á o valor da medição correspondente à data da ocorrência do fato apontado. Quando não for possível afirmar tal data, considerar-se-á a data da constatação pela Fiscalização da CONTRATANTE.

5. DESCRIÇÃO DOS ITENS AVALIADOS POR POSTO DE SERVIÇO

5.1. A avaliação corresponde à atribuição mensal dos conceitos “Adequado”, “Não Adequado” ou “Não aplicável para o mês de medição” para cada item avaliado e as respectivas justificativas, se necessário.

5.2. Para tanto, serão quatro indicadores distintos que serão avaliados, cada um com seu respectivo peso no cômputo geral, formando a pontuação final que será aplicada na faixa de tolerância:

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR)	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL	
INDICADORES	
1	UNIFORMES

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR)	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL	
2	MATERIAIS E EQUIPAMENTOS
3	FUNCIONÁRIOS
4	EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

INDICADOR N° 01: UNIFORMES		
Finalidade	Garantir a devida uniformização dos funcionários da Contratada.	
Meta a Cumprir	100% dos funcionários adequadamente uniformizados.	
Instrumento de Medição	Conferência local.	
Forma de Acompanhamento	Visual, pelo Fiscal do contrato e responsáveis pelos setores.	
Periodicidade	Diária.	
Mecanismo de Cálculo	Será aplicada a pontuação atribuída para cada ocorrência verificada.	
Início da Vigência	Conforme contrato.	
Ocorrências / Pontuação	Deixar de fornecer conjunto completo de uniforme aos seus funcionários, nos prazos e condições previstas no TR.	0,5 ponto por dia
	Deixar de substituir peça de uniforme inadequada ao tamanho do colaborador ou excessivamente danificada ou cuja qualidade tenha sido recusada.	1,0 ponto por dia, por colaborador
	Não utilização do uniforme; uso de uniforme incompleto ou inadequado, sem a devida justificativa.	0,5 ponto por dia, por colaborador
Faixas de ajustes no pagamento	Serão registradas as ocorrências constatadas e a somatória dos pontos acumulados, pelo fiscal do contrato, e efetuado o desconto no pagamento, conforme tabela de Descontos.	
Observações	Os pontos acumulados em cada indicador são cumulativos aos pontos dos demais indicadores.	
	O acúmulo de pontos é mensal, sendo aplicado o desconto relativo às ocorrências do mês de prestação de serviços.	
	A pontuação será zerada para o mês seguinte.	

INDICADOR N° 02 – MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	
Finalidade	Garantir a quantidade e qualidade dos materiais e equipamentos necessários à plena execução dos serviços de limpeza.
Meta a Cumprir	100% dos materiais e equipamentos necessários à prestação dos serviços de limpeza.
Instrumento de Medição	Conferência local.
Forma de Acompanhamento	Visual, pelo fiscal do contrato.
Periodicidade	Diária.
Mecanismo de Cálculo	Será aplicada a pontuação atribuída para cada ocorrência verificada.
Início da Vigência	Conforme contrato.

Ocorrências / Pontuação	Atraso no fornecimento dos materiais e equipamentos, conforme condições previstas em Edital, necessários à execução dos serviços de limpeza no início da execução do contrato.	1,0 ponto por dia
	Atraso no fornecimento mensal, trimestral e anual dos materiais necessários à execução dos serviços de limpeza, conforme condições previstas em Edital.	0,5 ponto por dia
	Atraso na substituição dos equipamentos que tenham sido danificados durante seu uso.	0,5 ponto por dia
	Entrega de material em quantidade inferior ao estipulado no Termo de Referência.	0,5 ponto por dia
	Não substituição de materiais em desconformidade com a qualidade especificada no Termo de Referência.	0,5 ponto por dia
Faixas de ajustes no pagamento	Serão registradas as ocorrências constatadas e o somatório dos pontos acumulados, pelo fiscal do contrato, e efetuado o desconto no pagamento, conforme tabela de Descontos.	
Observações	Os pontos acumulados em cada indicador são cumulativos aos pontos dos demais indicadores.	
	O acúmulo de pontos é mensal, sendo aplicado o desconto relativo às ocorrências do mês de prestação de serviços.	
	A pontuação será zerada para o mês seguinte.	

INDICADOR N° 03 - FUNCIONÁRIOS		
Finalidade	Garantir a quantidade de funcionários necessários(as) à plena execução da prestação dos serviços de limpeza e conduta compatível com o objeto e local da prestação de serviços.	
Meta a Cumprir	100% da presença dos funcionários e atendimento à conduta e demais condições previstas no contrato.	
Instrumento de Medição	Conferência Local.	
Forma de Acompanhamento	Visual, pelo Fiscal do contrato e responsáveis pelos setores.	
Periodicidade	Diária.	
Mecanismo de cálculo	Será aplicada a pontuação atribuída para cada ocorrência verificada.	
Início da Vigência	Conforme contrato.	
Ocorrências / Pontuação	Deixar o posto de trabalho, sem a devida justificativa.	1,0 por ocorrência, por colaborador
	Recusar-se a executar os serviços compatíveis com o posto de trabalho, sem motivo justificado.	1,0 por ocorrência, por colaborador
	Destruir ou danificar documentos e/ou equipamentos pertencentes à contratante por culpa ou dolo do funcionário da Contratada.	2,0 por ocorrência
	Adotar conduta incompatível com as atribuições do posto, favorecendo o surgimento de conflitos e desavenças.	2,0 por ocorrência
	Não respeitar os horários dos intervalos para repouso e alimentação, fixados pela administração.	0,5 por ocorrência, por colaborador
Faixas de ajustes no Pagamento	Serão registradas as ocorrências constatadas e o somatório dos pontos acumulados, pelo fiscal do contrato, e efetuado o desconto no pagamento, conforme tabela de Descontos	
Observações	Os pontos acumulados em cada indicador são cumulativos aos pontos dos demais indicadores.	
	O acúmulo de pontos é mensal, sendo aplicado o desconto relativo às ocorrências do mês de prestação de serviços.	
	A pontuação será zerada para o mês seguinte.	

INDICADOR N° 04 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS		
Finalidade	Garantir a plena execução da prestação dos serviços contratados.	
Meta a Cumprir	100% de qualidade na execução dos serviços contratados.	
Instrumento de Medição	Conferência local.	
Forma de Acompanhamento	Visual, pelo Fiscal do contrato e responsáveis pelos setores.	
Periodicidade	Diária.	
Mecanismo de Cálculo	Será aplicada a pontuação atribuída para cada ocorrência verificada.	
Início da Vigência	Conforme contrato.	
Ocorrências / Pontuação	Deixar de apresentar ou substituir preposto no prazo estabelecido em edital.	1,0 ponto por dia
	Não atendimento às solicitações efetuadas pela gestão e fiscalização do contrato.	1,0 ponto por ocorrência
	Deixar de limpar áreas cobertas pelo objeto da contratação, de acordo com a escala e periodicidade estabelecida pela Administração.	0,5 ponto por ocorrência
	Resultado ineficiente da limpeza, tais como: manchas nos pisos ou vidros, sujeira no chão, móveis ou equipamentos, lixo não recolhido, etc.	0,5 ponto por ocorrência
	Utilização inadequada dos produtos de limpeza, prejudicando o resultado dos serviços	0,5 ponto por ocorrência
	Manter funcionário sem as competências previstas, para a execução dos serviços.	0,5 ponto por colaborador, por dia
	Deixar de substituir funcionário com rendimento insatisfatório ou que tenha conduta incompatível com suas atribuições no prazo previsto.	1,0 ponto por colaborador, por dia
Faixas de ajustes no pagamento	Serão registradas as ocorrências constatadas e a somatória dos pontos acumulados, pelo fiscal do contrato, e efetuado o desconto no pagamento, conforme tabela de Descontos.	
Observações	Os pontos acumulados em cada indicador são cumulativos aos pontos dos demais indicadores.	
	O acúmulo de pontos é mensal, sendo aplicado o desconto relativo às ocorrências do mês de prestação de serviços.	
	A pontuação será zerada para o mês seguinte.	

DESCONTOS	
Pontos	Desconto
2,0 a 5,0	0,5% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
5,1 a 8,0	1% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
8,1 a 11,0	2% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
11,1 a 14,0	3% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
14,1 a 16,0	4% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
16,1 a 20,0	5% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
20,1 a 25,0	7% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
25,1 a 30,0	10% de desconto sobre o valor apurado para o mês de ocorrência
1.	O descumprimento da mesma condição contratual (reincidência), apurada por ocorrência, dentro do mês de competência, sofrerá acréscimo de 5,0 pontos na contagem final do desconto
2.	Condutas reincidentes no decorrer do contrato devem ser avaliadas pela Gestão do contrato para a aplicação das devidas sanções, sem prejuízo do desconto correspondente.

3.	Para os casos de acúmulo acima de 30 (trinta) pontos no mês, por não cumprimento das metas previstas no presente instrumento de medição de resultados, configurará a inexecução parcial do contrato, a qual será tratada conforme sanções previstas no Termo de Referência.

6. FORMA DE AFERIÇÃO E ANOTAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1 O Fiscal do Contrato deverá utilizar as tabelas abaixo para registrar as ocorrências dentro do período de aferição:

INDICADOR 1	
Total de ocorrências	
Data da Ocorrência	Descrição
INDICADOR 2	
Total de ocorrências	
Data da Ocorrência	Descrição
INDICADOR 3	
Total de ocorrências	
Data da Ocorrência	Descrição
INDICADOR 4	
Total de ocorrências	
Data da Ocorrência	Descrição
NOTA FINAL	
PERÍODO DE AFERIÇÃO	
PONTUAÇÃO FINAL	
Observações:	

7. DISPOSIÇÕES FINAIS

7.1. Este instrumento define expectativas de serviços e responsabilidades entre a Secretaria _____- e a empresa_____, CNPJ nº_____, e é parte integrante do contrato _____ decorrente do Edital Pregão Eletrônico nº_____/202X, celebrado para prestação de serviço serviço terceirizado de Limpeza e Conservação Predial, para atender as necessidades da Secretaria _____.

7.2. A assinatura deste instrumento indica que as partes o revisaram e que, em termos de necessidades, apresenta objetivos realizáveis e mensuráveis na execução dos serviços.

Data, _____.

_____
CONTRATANTE

_____
CONTRATADA

16. Referências Bibliográficas

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Manual de gestão e fiscalização de contratos / Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Administração, Coordenadoria de Contratos. -- 2. ed. -- Brasília: STJ, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Procuradoria-Geral do Estado do Pará. 2024. Disponível em: < https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/manuais/manual-gestao-fiscalizacao-PGE-2024-C.pdf>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

FURTADO, Madeline Rocha et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 14° Edição. São Paulo: Juspodium, 2023.

Compêndio de Perguntas Frequentes em Contratações Públicas e Matéria Administrativa - Advocacia-Geral da União, Brasília: 2023. (https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-compendio-com-perguntas-e-respostas-mais-frequentes-sobre-contratacoes-e-administracao-publica/Cartilha_Compndio_Perguntas_e_Respostas_v3.pdf)

17. Legislação e Jurisprudência

Constituição Federal de 1988;

Decreto-Lei nº 2.848 - Código Penal Brasileiro;

Lei 8.112/90 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais;

Lei 6.123/68 – Dispõe sobre o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Pernambuco

Lei n° 8.666/1993 – Licitação;

Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão;

Lei nº 14.133/2021 – Nova lei de licitações;

Lei Estadual nº 11.781/2000 - Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

Lei Estadual nº 17.555/2021 - Estabelece normas especiais relativas aos procedimentos de reajustamento de preços dos contratos firmados no âmbito da Administração Pública Estadual.

Decreto Estadual nº 42.191/15 - Dispõe sobre o procedimento de apuração e aplicação de penalidades a licitantes e contratados no âmbito da administração pública estadual.

Decreto Estadual nº 47.424/2019 – Contratos de locação de veículos;

Decreto Estadual nº 51.651/21 – Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no que se refere aos agentes públicos que desempenham funções essenciais nos procedimentos de contratações públicas;

Decreto Estadual nº 53.384/2022 - Dispõe sobre a fase preparatória das licitações e contratações diretas no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Decreto Estadual nº 54.526/2023 – Dispõe sobre Centralização licitação e contratos do Estado de Pernambuco;

Decreto Estadual nº 57.002/24 - Dispõe sobre o procedimento de extinção dos contratos administrativos e de apuração e aplicação de penalidades no âmbito das contratações da Administração Pública Estadual.

Decreto Federal nº 11.246/22 – Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 5/2017 - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

Instrução Normativa da **Secretaria Especial De Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia nº 98/2022 -** Estabelece regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**;**

Portaria SAD nº 2.679/2021 – Dispõe sobre a realização de pesquisa e estimativa de preços para os processos licitatórios e contratações diretas de bens e serviços em geral, bem como para a aferição da vantajosidade econômica das adesões a atas de registro de preços e das prorrogações contratuais no âmbito do Poder Executivo Estadual, compreendendo os órgãos da Administração Direta, os fundos, as fundações e as autarquias.

Portaria SAD nº 4.899/2025- Dispõe sobre os documentos a serem encaminhados à Secretaria de Adminstração quando da necessidade de autorização prévia para formalização dos reajustamentos e acréscimos dos contratos estabelecidos no Decreto nº 54.526/2023 e alterações;

Boletim PGE n° 11/2014 – Procedimentos para pesquisa de preços para confecção de orçamento referencial em certames licitatórios.

Boletim PGE n° 05/2016 – Possibilidade de dispensa da juntada de cotações de preços com empresas de ramo, para prorrogação da vigência de contratos de fornecimento de mão de obra;

Boletim PGE n° 02/2019 – Preclusão lógica de pedidos de reajuste formulados após a data da formalização de aditivo de prorrogação de prazo em contratos de serviços contínuos.

Boletim PGE n° 04/2020 – Desnecessidade de pesquisa para vantajosidade de contratos de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra;

Boletim SCGE n° 022/2020 - Terceirização – Desconto (glosa) do pagamento à contratada em face da ausência de substituição de mão de obra terceirizada;

Boletim PGE nº 03/2021 – Novas balizas para cálculo dos limites de supressão de acréscimo;

Boletim PGE n° 08/2021 - Não incidência da preclusão lógica em pedidos de reajustamento formulados tempestivamente, mas não ressalvados em cláusula por equívoco da Administração. Revisão parcial do Boletim nº 02/2019.

Boletim PGE nº 11/2022 - Possibilidade de restabelecimento de quantitativos do mesmo item antes suprimido. Revisão parcial do Boletim Informativo 03/2021.

Boletim PGE n° 01/2023 - Aplicação do instituto da preclusão lógica aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de serviços contínuos;

Boletim PGE nº 03/2024 - Impossibilidade legal de designação de empregados terceirizados para a realização das funções de gestor e de fiscal dos contratos administrativos;

Boletim PGE nº 07/2024 - 3. Prescindibilidade de elaboração de termo aditivo para concessão de reajustes contratuais. Ausência de alteração contratual. Formalização por simples apostilamento.

Boletim PGE n° 03/2025 - Inclusão de benefícios tributários garantidos por decisão judicial não definitiva constitui risco assumido pela empresa licitante não passível 3 de reequilíbrio contratual futuro;

Boletim PGE n° 04/2025 - Tema 1.118 do STF: necessidade de atuação diligente do gestor público para elidir responsabilização subsidiária. Procedimentos diante de notificações sobre inadimplemento trabalhista por empresas contratadas.

Boletim PGE nº 06/2026 - Atualização das orientações sobre retenção de fatura e pagamento direto de verbas trabalhistas em contratos de terceirização de mão de obra. Superação parcial dos Boletins Informativos PGE nºs 11/2014 e 08/2018 à luz da Lei nº 14.133/2021

GOVERNO DE PERNAMBUCO
Secretaria de **Administração**