



GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA

GESTORES E FISCAIS

DE CONTRATOS



GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS

1ª Edição

Município de Angra dos Reis
Controladoria Geral do Município

2024

EXPEDIENTE

Prefeito

Fernando Antônio Ceciliano Jordão

Controlador-Geral do Município

Marco Antônio de Araújo Barra

Superintendente de Integração de Controles

Simone Rodrigues da Silva

Assessora Técnica de Controle e Gestão de Riscos

Ana Luisa C. M. Pimenta de Souza

Coordenador Técnico de Gestão de Riscos e Conformidades

Sandro Campos Sales

Equipe Técnica Responsável:

Ana Luisa C. M. Pimenta de Souza - CGM

Anderson Marinho de Alcântara - CGM

Diego Ribeiro Caxéro da Silva - SEJIN

Joseane Cristina Pereira de Paula - SGRI

Lucineide Maria Josué da Silva - SDSF

Marcilene Pereira - SSA

Nelson Teixeira Pinto Júnior - FTAR

Simone Rodrigues da Silva - CGM

Luciene Jordão Rabha - SIOP

Colaboração:

Felipe de Almeida Rosa - SSA

Revisão:

Emídio Marinheiro da Silva Filho - CGM

Projeto Gráfico e Diagramação:

Sara da Silva Ferreira Celi - CGM

SUMÁRIO

01

Apresentação

02

Glossário

03

Legislação

04

Designação

05

O Gestor do contrato

06

O Fiscal do contrato

07

Práticas essenciais na Gestão e Fiscalização de contrato

08

Rotinas na execução dos contratos

09

Documento de apoio

10

Responsabilidade do gestor e fiscal do contrato

11

Referências

12

Anexos

01 APRESENTAÇÃO



A Lei n.º 14.133/2021, conhecida como **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, estabelece as diretrizes e regras que a Administração Pública deve adotar nos processos de contratação e gestão dos contratos, incluindo os deveres de gerenciamento, monitoramento e fiscalização da execução contratual.

Como forma de garantir a transparência, eficácia e legalidade nas contratações públicas, é importante que a Administração Pública destaque servidores para acompanhar todas as fases das contratações. Para tanto deve direcionar esforços para qualificar, orientar e apoiar os servidores na execução das funções de gestão e fiscalização contratual.

Nesse sentido a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis vem desenvolvendo ações a fim de aprimorar e implementar boas práticas para o gerenciamento dos processos contratuais. Uma dessas ações foi a edição deste Guia de Orientação, elaborado pela Controladoria Geral do Município (CGM).

Este Guia pretende fornecer orientações gerais para que os gestores e fiscais de contrato atuem de modo a assegurar a adequada execução dos contratos firmados pelo Município. Assim, por meio de uma atuação diligente, evitando desperdícios, desvios e otimização da utilização dos recursos públicos.

GLOSSÁRIO 02

Gestão de Contratos - É a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de licitações e contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a contratação, prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

Gestor do Contrato - Servidor formalmente designado pela autoridade máxima do órgão ou entidade para acompanhar e coordenar as atividades dos fiscais e receber definitivamente o objeto (ato que concretiza o ateste), após análise dos relatórios de fiscalização técnica e administrativa. É responsável também pelos procedimentos iniciais ou preparatórios, a fim de dar encaminhamento à autoridade máxima do órgão ou entidade dos atos relativos a: novas contratações, prorrogações, alterações, reequilíbrio, pagamentos, eventuais sanções e extinção do contrato.

Fiscal Técnico - Responsável pelo acompanhamento com o objetivo de avaliar aspectos técnicos da execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado;

Fiscal Administrativo - Responsável pelo acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento além de outras atividades administrativas eventualmente que possam ser designadas como de sua responsabilidade;



Fiscal Setorial - Responsável pelo acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade;

Preposto da Empresa - Profissional da empresa contratada formalmente designado(a) pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto.

Termo de Recebimento Provisório - Ato do fiscal técnico ou administrativo do contrato que apura a conformidade da execução do objeto de acordo com as definições do Edital e seus Anexos, respectivamente, nos aspectos técnicos (qualidade) ou administrativos (obrigações legais).

Termo de Recebimento Definitivo - Ato do gestor do contrato que concretiza o ateste da execução dos serviços após análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa.



Os fiscais técnicos e setoriais devem, preferencialmente, ter conhecimento do objeto da contratação e ser indicados pela área demandante dos serviços, para serem encarregados do acompanhamento e fiscalização dos aspectos qualitativos do contrato sob sua responsabilidade, desde o início até o término da vigência do contrato.

A fiscalização administrativa é imprescindível nos contratos de prestação de serviços de dedicação exclusiva de mão de obra.

Realizar uma gestão e uma fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, isto é, se as ações estão de acordo com a lei e os regulamentos pertinentes. Envolve também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados.



As atividades desempenhadas pelo gestor e fiscal estão intimamente ligadas a observância de algumas normas, dentre as quais vale destacar:

- Lei Federal n.º 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação;
- Lei 14.133 de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- IN n.º 05/2017 Ministério do Planejamento – Serviços sob o regime de execução indireta;
- Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da EPP);
- Decreto Municipal n.º 13.352/2023: Dispõe sobre as regras relativas à atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, bem como os requisitos para o modelo de gestão do contrato – ambos conforme previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Angra dos Reis e dá outras providências.

Algumas contratações anteriores podem ainda exigir o conhecimento de algumas leis revogadas pela Nova Lei de Licitações e Contratos, como a Lei n. 8666/1993 e a Lei nº 10.520/2022.



Cabe ao responsável de cada pasta designar o fiscal e gestor dos contratos que estão atrelados a sua Secretaria, escolhendo dentre os servidores aqueles que melhor atendam ao perfil.

O gestor e o fiscal de contrato serão designados por meio de portaria publicada no Diário Oficial do Município, conforme orientação do Tribunal de Contas da União explanada no Acórdão n.º 1094/2013 (TCU. Processo n.º 009.224/2012-2. Relator: Ministro José Jorge. Julgado em 08/05/2013). É importante observar que os servidores que venham a desempenhar esta função estejam cientes da sua designação, de suas atribuições e das peculiaridades de cada contrato e que não sejam surpreendidos com a publicação do ato normativo de designação.

A designação formal do gestor e do fiscal deve ser acompanhada com o detalhamento das suas principais atribuições, as quais encontram-se estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, incluindo prazos e procedimentos para acompanhamento e fiscalização contratual. Contudo, cada órgão ou entidade da administração pública pode regulamentar essas funções de acordo com as especificidades dos contratos, desde que observem os princípios e normas previstos na legislação brasileira.

Considerando o princípio da segregação de funções e tendo em vista que estas são funções propensas a riscos, deve-se evitar a concentração de ambas as funções em uma mesma pessoa, a fim de evitar a ocultação de erros e ocorrência de fraudes durante o processo de contratação e execução dos contratos.

Também é importante que não se atribua uma quantidade significativa de contratos a um mesmo fiscal, pois esta prática pode acarretar uma sobrecarga de serviço e comprometer o adequado acompanhamento contratual.

O GESTOR DO CONTRATO 05

O gestor do contrato é o representante da administração pública responsável por gerenciar o contrato em nome do órgão ou entidade contratante.

É sua atribuição principal garantir que as obrigações contratuais sejam cumpridas segundo os termos estabelecidos, verificando o cumprimento das condições pactuadas, analisando e autorizando os pagamentos devidos, entre outras atividades relacionadas à gestão do contrato.

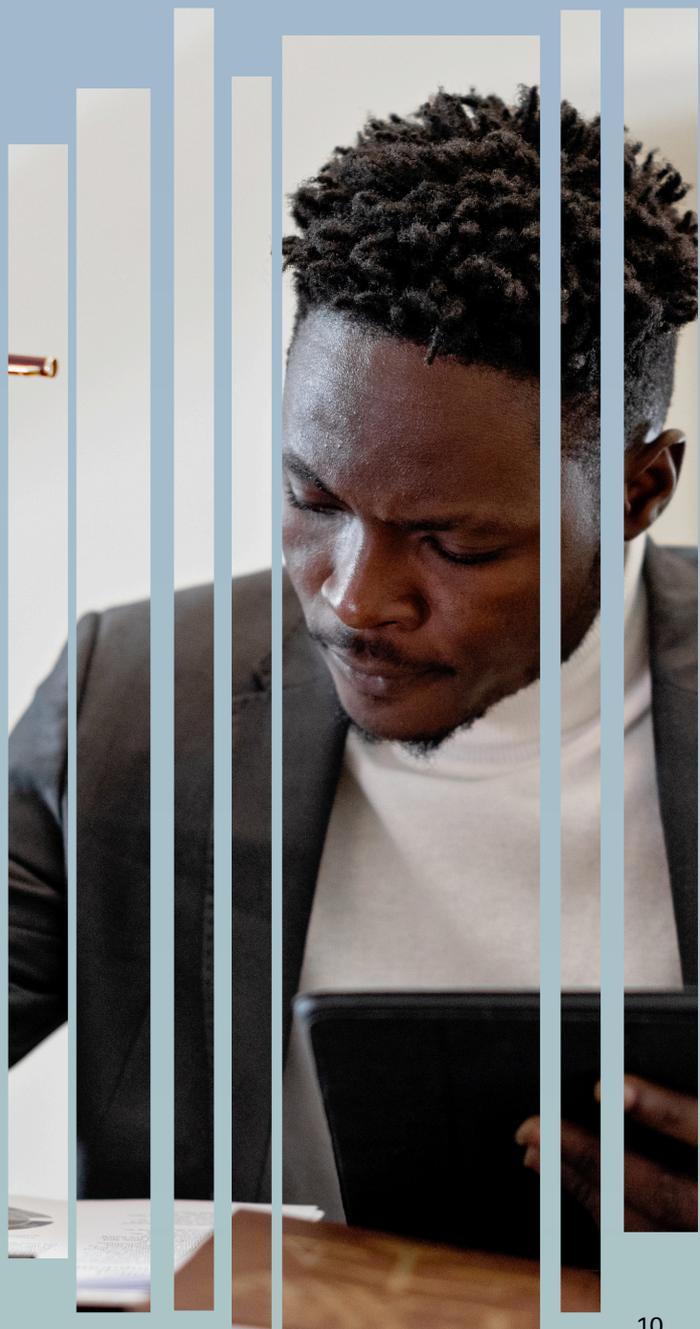
01

PERFIL

Ao designar o servidor para assumir a função de gestor de contrato, o ordenador de despesa deve levar em consideração alguns aspectos importantes.

Este deve, preferencialmente:

- Conhecer o assunto do contrato e ter noções de gerenciamento;
- Não estar respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- Não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo;
- Agir com ética, transparência e honestidade em todas as interações relacionadas ao contrato.



ATRIBUIÇÕES

O gestor do contrato deve apresentar uma visão mais abrangente e uma atuação mais administrativa, devendo ter conhecimento detalhado do contrato, suas cláusulas, prazos, obrigações e responsabilidades:

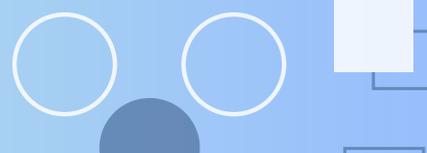
Planejamento: O gestor do contrato é responsável por planejar a execução do contrato, estabelecendo metas, prazos e especificações técnicas necessárias para a realização do objeto contratado.

Acompanhamento da execução: O gestor monitora e supervisiona o andamento do contrato, verificando se as obrigações estão sendo cumpridas de acordo com o estabelecido no contrato.

Controle financeiro: É responsabilidade do gestor controlar os aspectos financeiros do contrato, incluindo pagamentos, medições, reajustes de preços e eventuais penalidades por descumprimento contratual.

Avaliação de desempenho: O gestor avalia o desempenho do contratado, verificando se este está cumprindo os prazos, padrões de qualidade e demais obrigações previstas no contrato.

Comunicação: O gestor do contrato é o responsável por comunicar e solicitar informações aos fiscais de contrato, fornecedores e demais envolvidos no processo.



06 O FISCAL DO CONTRATO



O fiscal do contrato é o servidor público designado para acompanhar a execução do contrato, assegurando que o contratado esteja cumprindo todas as cláusulas e obrigações contratuais.

O fiscal acompanha de perto a execução do contrato, ele deve fiscalizar o desenvolvimento dos trabalhos, atestar o recebimento provisório dos serviços ou produtos contratados, solicitar correções ou ajustes quando necessário e emitir relatórios de acompanhamento para subsidiar o gestor do contrato em suas decisões.

A designação está prevista na Lei n.º 14.133/2021, que disciplina suas atribuições, responsabilidades, procedimentos e prazos relativos ao acompanhamento e a fiscalização da execução contratual.

PERFIL

A atividade de fiscalização dos contratos administrativos requer que o servidor designado apresente um perfil mais técnico, que detenha conhecimento sobre o objeto contratual as peculiaridades da sua execução.

Ele atuará no acompanhamento direto do contrato, interagindo constantemente com todos envolvidos neste processo, seja com o contratado, com os usuários internos da própria administração ou até mesmo os cidadãos.

Assim, é importante que o ordenador de despesa ao escolher o servidor para exercer esta função atente para as seguintes condições:

- O Fiscal deve exercer sua função com confiança, estabelecendo uma relação cordial com o contratado ao mesmo tempo que protege os interesses públicos;
- Integridade, honestidade e responsabilidade são qualidades essenciais;
- É fundamental sempre buscar a eficiência no uso dos recursos, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados;
- Deve estar disposto a prestar contas de suas ações e aceitar avaliações, entendendo as expectativas da Administração em relação ao seu papel;
- Colaborar com superiores, subordinados e colegas é vital, promovendo uma reflexão constante sobre o próprio papel e como desempenhá-lo com excelência.



ATRIBUIÇÕES

As funções do fiscal de contrato denotam um perfil mais técnico, de acompanhamento em campo das atividades relacionadas ao contrato.

As principais atividades do fiscal do contrato administrativo são:

Acompanhamento técnico: O fiscal é responsável por acompanhar de forma técnica a execução do contrato, garantindo que as especificações técnicas sejam atendidas pelo contratado e determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

Verificação de qualidade: O fiscal verifica se os produtos, serviços ou obras entregues estão conforme os requisitos estabelecidos no contrato, realizando inspeções e testes necessários.

Emissão de pareceres técnicos: O fiscal pode emitir pareceres técnicos que atestem o cumprimento das obrigações contratuais, comprovando a conformidade dos serviços executados ou identificando eventuais não conformidades.

Registro de ocorrências: Em caso de problemas ou não conformidades, o fiscal registra as ocorrências e notifica o contratado para que sejam adotadas as devidas correções. Havendo situação que requeira decisão ou providência que extrapole sua competência, deverá informar a seu superior imediatamente.

Fiscalização documental: O fiscal do contrato verifica a documentação exigida para comprovar a regularidade do contratado, como certidões*, seguros e garantias contratuais.

**As certidões deverão estar válidas na data do atestado da nota fiscal, que constitui a primeira fase da liquidação da despesa, conforme art. 63 da Lei 4.320/64*



PRÁTICAS ESSENCIAIS NA

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO

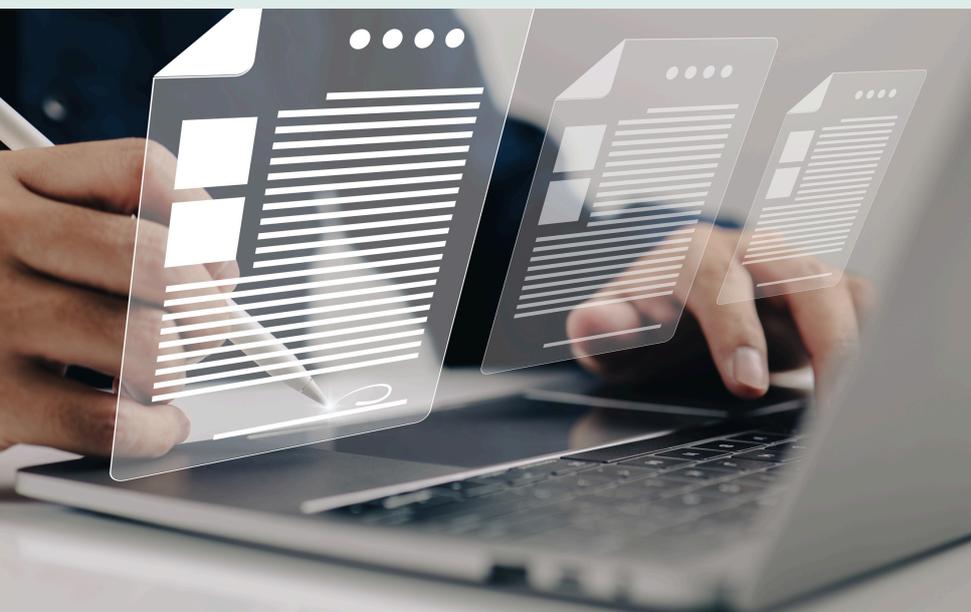
Na fiscalização dos contratos administrativos devem ser adotados alguns procedimentos básicos, os quais se aproveitam a todas as espécies contratuais. Em virtude da peculiaridade do objeto do contrato, todavia, podem e devem ser tomadas algumas cautelas adicionais.

A providência básica é verificar se o bem que está sendo entregue ou o serviço que está sendo prestado está em conformidade com o que foi contratado pela Administração, se atende em quantidade e qualidade ao descrito no contrato, bem como se apresenta em adequado estado de uso.

Outro cuidado diz respeito ao atesto da nota fiscal, feito quando do recebimento de mercadorias ou em seguida à efetiva prestação do serviço, momento em que devem ser observados os dados relativos à empresa emitente da nota, os itens descritos, a quantidade e o valor unitário e total.

Nos contratos que envolvam fornecimento de bens, é importante que haja a formalização do recebimento dos bens por parte do responsável pela guarda destes, ou seja, pelo Setor de Patrimônio, devendo o fiscal manter em seus arquivos cópia deste documento.

Já os contratos de prestação de serviços exigem que o fiscal acompanhe sua execução por todo o período, devendo se inteirar sobre a adequada prestação do serviço e manter o diálogo com a contratada visando sanar possíveis falhas.



CONTRATOS DE OBRA E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Os contratos que envolvem obras e serviços de engenharia muitas vezes detêm um objeto complexo e valores bastante expressivos, o que demanda o exercício de algumas cautelas extras aos gestores e fiscais deste tipo de contrato. Vejamos:

Gestor:

Aprovação de medições e pagamentos: O gestor deve analisar e aprovar as medições e solicitações de pagamento apresentadas pela contratada, verificando se estão em conformidade com o contrato e os serviços efetivamente realizados.

Verificar mensalmente as medições para garantir o cumprimento do cronograma físico-financeiro, assegurando a conformidade entre o planejamento e a execução, visando evitar qualquer tipo de atraso.

Fiscal:

Preenchimento do Diário de Obra: zelar para que a contratada disponha do Diário de Obra no local da execução dos serviços, fazendo com que o mantenha com a formatação padrão combinada e com as folhas devidamente numeradas e assinadas pelas partes.

Atualização do Diário de Obra: zelar para que a contratada proceda com as anotações diárias atualizadas no Diário de Obra sobre o andamento dos trabalhos, tais como: indicação técnica, início e término de etapas de serviço, causas e datas de início e término de eventuais interrupções dos serviços, recebimento de material e demais assuntos que requeiram providências.





CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA OU PREDOMINÂNCIA DE MÃO DE OBRA

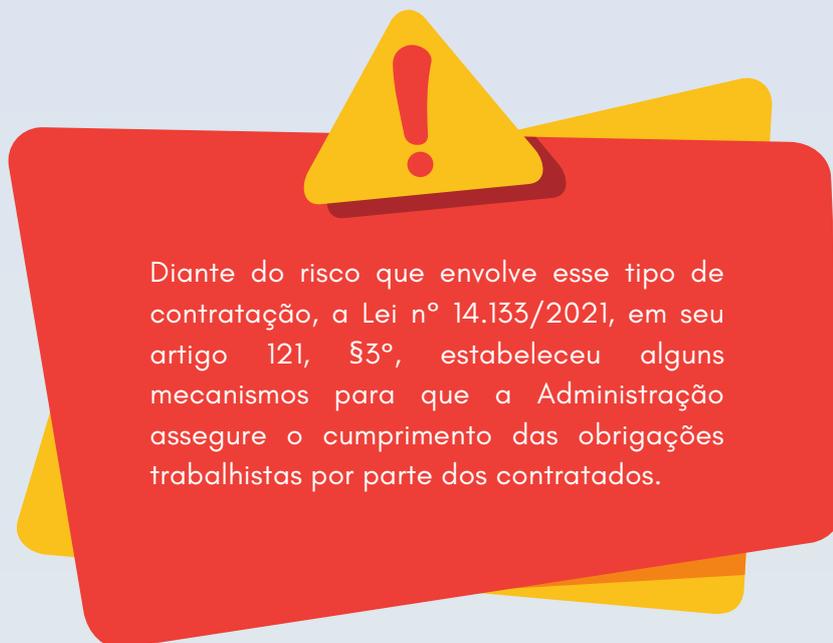
São contratos voltados para a prestação de serviços contínuos, nos quais se exige que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços.

Neste não deve haver o compartilhamento dos recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos.

A contratada deve viabilizar a fiscalização pela contratante quanto a distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

São exemplos desse tipo de serviço: portaria, limpeza, vigilância, motorista, manutenção predial, etc.





Diante do risco que envolve esse tipo de contratação, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 121, §3º, estabeleceu alguns mecanismos para que a Administração assegure o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte dos contratados.

A verificação do cumprimento destas exigências fica sob encargo dos gestores e fiscais, que, quando previsto em edital ou contrato, devem cumprir as seguintes orientações:

- Exigência de caução, fiança bancária ou contratação de seguro garantia com cobertura para verbas rescisórias não pagas;
- Condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;
- Efetuar o depósito de valores em conta vinculada;
- Em caso de não cumprimento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;
- Estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

ROTINAS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Planejamento - Elabore um plano de fiscalização e monitoramento do contrato. Defina as etapas de acordo com o tempo da contratação.



Organização de documentos - Organize todos os documentos referentes a formalização e execução do contrato de forma estruturada e digital.



Acompanhamento físico-financeiro - Acompanhe o orçamento, a liquidação e pagamento das despesas, assim como, os prazos de entrega do objeto e execução.



Fiscalização e Monitoramento - Verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas, legais e administrativas.



Registro de Ocorrências - Registrar formalmente e de forma cronológica os eventos ocorrido durante a execução contratual.



Encerramento do Contrato - Realizar uma revisão das pendências a serem corrigidas, elaborar um relatório de conclusão, formalizar a assinatura do termo de encerramento ou requerer o termo de quitação da contratada.



DOCUMENTO 09 DE APOIO

Para que o gestor e o fiscal de contrato desempenhem suas atividades é necessário conhecer os detalhes da contratação que vão acompanhar e para isso devem buscar conhecer os instrumentos que servem de base para esta.

Dentre estes, como exemplo, é importante ter conhecimento do conteúdo de:

- Contrato assinado e publicado;
- Portaria com nomeação de gestor e/ou fiscal e substitutos;
- TR e demais documentos pré-contratação;
- Orçamento e planilha de custos;
- Cronograma físico-financeiro;
- Proposta da contratada;
- Apostilas e termos aditivos;
- Certidões de habilitação fiscal, social e trabalhista (mensalmente, ao apresentar NF);
- Dados e contato do preposto;
- Relação de máquinas, equipamentos, empregados da contratada, e demais insumos que serão usados na prestação de serviço.
- É importante também que o gestor e fiscal mantenham arquivada de forma estruturada toda a documentação comprobatória da execução do contrato, tais como:
 - Notas fiscais;*
 - Comprovação de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias;
 - Valor do empenho;
 - Atas, ofícios e e-mails trocados com a contratada;
 - Registro de ocorrências;
 - Informação acerca dos preços praticados no mercado;
 - Registro fotográfico do material recebido ou da prestação do serviço.



** Havendo qualquer divergência na Nota Fiscal, esta deverá ser sanada previamente ao envio do processo para pagamento. Ex.: número do CNPJ, razão social, valor do contrato e termo aditivo, tomador de serviços, eventuais descontos, ausência de retenções, etc.*

10 RESPONSABILIDADE DO GESTOR E FISCAL DO CONTRATO

A função de gestor ou fiscal não pode ser recusada pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, exceto nos casos de conflito de interesse, previstos no art. 19, e nas vedações previstas no art. 20 do Decreto Municipal 13.352/2023.

Nesse sentido, seriam justificativas válidas para a negativa a existência de algum impedimento em razão de parentesco com representantes da contratada ou a ausência de conhecimento técnico necessário para fiscalizar o contrato. Em tais casos, é importante registrar essa oposição junto à chefia e assim evitar futuras responsabilizações.

As atribuições dos gestores e fiscais são de extrema importância para a adequada gestão contratual, tanto que o mau desempenho destas pode acarretar à responsabilização do servidor.

Caso não detenha conhecimento suficiente para solucionar alguma questão que surja, o fiscal e o gestor não podem alegar mero desconhecimento como forma de afastar sua responsabilidade, mas podem acionar outros setores para dirimir eventuais dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. Assim, sempre que acharem necessário, podem acionar o assessoramento técnico de apoio, jurídico ou do controle interno.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei 14.133 de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
→ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm
- BRASIL. Lei n. 8666/1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
→ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
- BRASIL. IN nº 05/2017 Ministério do Planejamento – Serviços sob o regime de execução indireta. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>
- Caderno de Boas Práticas de Fiscalização e Gestão de Contratos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2019.
- ANGRA DOS REIS. Decreto municipal n.º 13.352/2023 – Dispõe sobre as regras relativas à atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, bem como os requisitos para o modelo de gestão do contrato – ambos conforme previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Angra dos Reis e dá outras providências.

ANEXO I – Lista de Verificação para Gestores e Fiscais de contratos Técnicos e Setoriais - Recebimento de materiais

ANEXO II – Lista de Verificação para Gestores e Fiscais de contratos Técnicos e Setoriais - Recebimento de serviços

ANEXO III – Anotação fiscal de contrato - Aquisição

ANEXO IV – Anotação fiscal de contrato - Serviço

ANEXO V – Termo de Recebimento Provisório de material - Serviços

ANEXO VI – Termo de Recebimento Definitivo de material - Serviços

ANEXO VII – Termo de Recebimento Provisório de Obra

ANEXO VIII – Termo de Recebimento Definitivo de Obra

ANEXO IX - Controle de Saldo de Empenho



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

1502

1624

1808

ANGRA DOS REIS

1835